



MENELISIK PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PRAKTIK WATERSHED GOVERNANCE DI INDONESIA, AMERIKA SERIKAT, DAN INDONESIA

Mustabsyirotul Ummah Mustofa¹ dan Kania Tresna Dewi²

¹²Program Studi Ilmu Politik, FISIP Universitas Padjadjaran

¹mustabsyirotul.ummah@unpad.ac.id

ABSTRAK

A Watershed (DAS) is an ecological landscape that crosses many administrative areas and has a special function for the life of the surrounding community. The complexity of watershed management is a reflection of the very dynamic environmental, social, political, and economic aspects. Participation is a key variable in watershed governance to realize democratic watershed governance. By using a qualitative approach and using a literature review, this article seeks to examine the characteristics of participants in the practice of watershed governance in Indonesia, the United States, and China the largest countries in the world that have similar watershed characteristics. The result shows that the three countries practice different types of participation in watershed governance because they are influenced by the form of government and the social, economic, and political conditions of the local community.

Keyword: Participation, watershed, watershed governance

ABSTRAK

Daerah Aliran Sungai (DAS) merupakan lanskap ekologis yang melintasi banyak wilayah administrative dan memiliki fungsi khusus untuk kehidupan masyarakat di sekitarnya. Kompleksitas pengelolaan DAS merupakan cerminan aspek lingkungan, social, politik dan ekonomi berjalan sangat dinamis. Partisipasi menjadi variable kunci dalam *watershed governance* untuk mewukudkan tata kelola DAS yang demokratis. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif serta penggunaan kajian literature, artikel ini berupaya menelisis karakter partisipasi dalam praktik *watershed governance* di Indonesia, Amerika Serikat dan China sebagai negara terluas di dunia yang memiliki karakter DAS serupa. Hasil pengkajian menunjukkan bahwa ketiga negara mempraktikkan jenis partisipasi yang berbeda dalam tata kelola DAS karena dipengaruhi oleh bentuk pemerintahan dan kondisi social, ekonomi dan politik masyarakat setempat.

Kata Kunci: partisipasi, daerah aliran sungai, *watershed governance*

PENDAHULUAN

Watershed governance merupakan praktik tata kelola daerah aliran sungai (DAS) yang biasanya dilakukan guna menjaga kualitas air di daerah aliran sungai dan mengurangi risiko permasalahan daerah aliran sungai seperti banjir (Yoder & Ward, 2019). Meski begitu, dalam praktik *governance*, pelaksanaan *watershed governance* ini juga memiliki kompleksitas persoalan yang berkaitan dengan aspek sosial, ekonomi, administrasi dan ekologi. Di Indonesia, praktik tersebut juga sudah mulai dijalankan dengan menerapkan praktik-praktik partisipatif.

Namun, hal tersebut tidak menjadikan pelaksanaan praktik *watershed governance* berjalan dengan sebagaimana mestinya. Karena, dalam pelaksanaannya praktik tata kelola daerah aliran sungai (DAS) ini masih jauh dari prinsip *governance* itu sendiri seperti keadilan, pemerataan, persamaan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas (Sumarto, 2009). Seperti yang terjadi di DAS Ciliwung dan DAS Brantas.

Pada DAS Brantas, pengelolaan DAS dilakukan karena adanya

masalah seperti penurunan aliran dasar, kekeringan dan banjir di musim hujan yang disebabkan oleh perambahan hutan dan penggunaan lahan yang mengabaikan kaidah konservasi tanah dan air. Berbagai upaya dilakukan dalam mengatasi permasalahan di DAS Brantas mulai dari dibuatnya Rencana Aksi Pengelolaan DAS Brantas pada tahun 2011, Naskah Akademik Perda Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Provinsi Jawa Timur yang menggabungkan Penyusunan Rencana Terpadu Daerah Aliran Sungai (RPDAST) pada tahun 2014, dan Naskah Akademik untuk penyusunan Peraturan Daerah DAS Provinsi Jawa Timur (Sulistiyangsih et al., 2017). Meski begitu, dalam pelaksanaannya tata kelola DAS Brantas ini masih mengalami kendala yang berarti seperti adanya cara pandang dan perilaku pragmatis yang dimiliki oleh masyarakat sekitar DAS Brantas Hulu terhadap pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya di DAS Brantas, kebijakan yang tidak berpihak pada pelestarian kawasan DAS Brantas serta rendahnya kesadaran masyarakat dalam melakukan konservasi kawasan di DAS Brantas Hulu (Sulistiyangsih et al., 2017).

Meskipun pendekatan partisipatif sudah mulai digunakan, namun pemerintah cenderung menggunakan pola komando top-down dalam level kebijakan, operasional dan implementasi yang kemudian menjadi alasan lain dari terhambatnya tata kelola di DAS Brantas. Masing-masing lembaga seringkali menggunakan pendekatan, metode dan terminologinya sendiri sesuai dengan kepentingan lembaganya. Selain itu, adanya upaya proyek di tingkat masyarakat yang tidak mempertimbangkan fungsi DAS serta tidak adanya upaya penyebarluasan informasi secara partisipatif menjadi kendala dan berdampak buruk dalam tata kelola DAS Brantas (Sulistiyangsih et al., 2017).

Sementara itu DAS Ciliwung dengan melibatkan sembilan lembaga yang terdiri dari empat lembaga dengan posisi dan peran yang menentukan dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan tata ruang dan program pengelolaan daerah aliran sungai. Namun, dalam pelaksanaannya posisi lembaga yang memiliki pengaruh besar tersebut tidak sejalan dengan perannya dalam

menguraikan dan menjalankan kebijakan pengelolaan DAS (Sulistiyangsih et al., 2017). Dimana, adanya kebijakan dan peran pemerintah pusat yang belum efektif serta rendahnya kerjasama antar lembaga dalam menjalankan unsur tugas, kegiatan dan sumber daya menjadikan pengelolaan DAS Ciliwung menjadi tidak maksimal. Sehingga menghasilkan ketidakselarasan dalam tata kelola yang dilakukan di DAS Ciliwung. Paling mutakhir adalah pengelolaan DAS Citarum dengan program Citarum Harum yang payung kebijakannya di bawah Peraturan Presiden. Namun dalam pelaksanaannya masih ditemui kendala.

Praktik *watershed governance* ini juga telah dijalankan di berbagai negara seperti di Daerah Aliran Sungai Sugar Creek, Ohio, Amerika Serikat (Parker et al., 2009). Tata kelola DAS Sugar Creek dilakukan dengan fokus pada upaya pengembangan tim partisipatif dengan membentuk beberapa kelompok pemerintah dan membuat program perbaikan kualitas air bersih yang berbasiskan masyarakat dengan

mempertimbangkan kompleksitas sosial dan biofisik yang dimiliki oleh setiap sub-daerah aliran sungai Sugar Creek serta menyesuaikan struktur dan detail program dengan komunitas individu yang berada di sekitar DAS. Selain itu, hal tersebut juga dilakukan dengan cara menjadikan petani, yang memiliki atau menggunakan sebagian besar dari lahan yang ada di sub-DAS, sebagai bagian penting dalam mencari solusi permasalahan yang ada pada DAS tersebut.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa kelompok-kelompok di Sugar Creek, dinilai berhasil dalam mengatasi permasalahan pada tata kelola DAS Sugar Creek tanpa menciptakan hubungan antagonistik di antara badan pengatur dan warga, karena mereka selalu menekankan dan memasukkan perspektif penduduk lokal serta kebutuhan dan nilai-nilai mereka. Sehingga dapat memenuhi tujuan lembaga pemerintah sekaligus meningkatkan kebutuhan masyarakat yang ada di sekitar DAS dengan cara menjadikan warga sebagai bagian dari perencanaan, desain dan pelaksana program kualitas air (Parker et al., 2009).

Kemudian, tata kelola DAS juga dijalankan di China yang bernama The China Watershed Management Project (CWMP) (Kenton et al., 2016). Proyek tersebut dilaksanakan oleh Kementerian Air dengan menggunakan model pendekatan yang partisipatif pada empat kabupaten di Provinsi Gansu, China seperti Kongtong, Jingning, Huachi dan Huanxian dengan tujuan untuk mengubah model tata kelola DAS konvensional China dalam mengatasi permasalahan kekurangan air yang ada di daerah tersebut. Dalam hal ini Pemerintah China mencoba melakukan rekonstruksi pedesaan sosialis baru dengan cara mempromosikan gagasan yang mengutamakan rakyat serta membangun masyarakat yang harmonis dan menghubungkannya dengan mata pencaharian yang dimiliki oleh masyarakat itu sendiri (Kenton et al., 2016). Proyek tersebut juga dibuat dengan tiga mekanisme partisipatif, seperti pengambilan keputusan yang demokratis, manajemen yang demokratis, serta pengawasan yang demokratis (Kenton et al., 2016).

Artikel ini membahas bagaimana proses partisipasi yang berlangsung dalam praktik

watershed governance di Indonesia, Amerika Serikat dan China sebagai wilayah yang memiliki daerah aliran sungai yang cukup panjang dan melewati berbagai wilayah administratif.

TINJAUAN PUSTAKA

Tata kelola air merupakan suatu proses atau sistem guna mengembangkan dan mengelola sumber daya air serta pemberian layanan air di berbagai tingkat masyarakat yang berkaitan langsung dengan berbagai sistem politik, sosial, ekonomi dan administrasi. Sedangkan, Moench dan rekan penulisannya (dalam Neef et al., 2009), melihat tata kelola air sebagai suatu proses atau cara pengambilan keputusan terkait dengan pengembangan dan pengelolaan sumber daya air berupa daerah aliran sungai. Menurut Chen (dalam Sulistyarningsih et al., 2021), dalam melakukan pembangunan dan pengelolaan pada tata kelola air, tanah dan sumber daya terkait lainnya diperlukan adanya koordinasi guna memaksimalkan kesejahteraan ekonomi dan sosial yang adil serta berkelanjutan.

Salah satu sumber daya air yang dibutuhkan adanya suatu upaya tata kelola adalah daerah aliran sungai (DAS) atau biasa disebut dengan *watershed governance*. Menurut Hanlon (2017), pengelolaan daerah aliran sungai merujuk pada adanya kolaborasi atau kerja sama diantara individu dan aktor/organisasi pemerintah guna menjaga kualitas air hingga dapat didistribusikan kepada para pengguna. Dalam hal ini, Hanlon (2017) juga berpendapat bahwa tata kelola daerah aliran sungai merupakan suatu proses pengelolaan yang kompleks sebab melintasi wilayah lokal, kebangsaan bahkan antar negara dan komunitas swasta serta melibatkan berbagai macam perspektif baik itu proses politik, jaringan atau pun kebijakan.

Sejalan dengan hal tersebut, Brandes dan rekan penulisannya (dalam Vigano, 2007) pun menyatakan bahwa tata kelola daerah aliran sungai (DAS) juga merupakan sebuah proses dalam membuat suatu keputusan yang dijalankan dengan mempertimbangkan proses ekosistem daerah aliran sungai

bersama dengan pilar pemerintahan seperti pemerintah, swasta dan masyarakat sipil yang bersama-sama berpartisipasi dalam mengintegrasikan tata kelola DAS yang berkelanjutan.

Berdasarkan pada hal tersebut, dapat dikatakan juga bahwa tata kelola daerah aliran sungai merupakan suatu proses yang kompleks dan memungkinkan adanya tantangan tersendiri dalam pelaksanaannya. Seperti yang diutarakan oleh Sugiyono (dalam Sulistyaningsih et al., 2021), bahwa tantangan dalam menjalankan tata kelola daerah aliran sungai (DAS) dapat memberikan implikasi terhadap kebijakan yang signifikan dan menawarkan empat tema khusus seperti pandangan baru tentang pengelolaan infrastruktur air, konservasi sebagai dasar pengelolaan air, pergeseran dari pengelolaan ekosistem ke pengelolaan ekosistem berbasis air, dan tata kelola serta kelembagaan terpadu pada skala daerah aliran sungai guna membantu menselaraskan nilai-nilai, kepentingan dan prioritas pengelolaan air.

Oleh karena itu, guna menghadapi tantangan dalam tata kelola daerah aliran sungai, diperlukan juga adanya keterlibatan masyarakat

dalam tahap perencanaannya, sebab daerah aliran sungai merupakan sifatnya melintasi batas. Sehingga, dalam pengelolaannya pemerintah perlu melibatkan masyarakat lokal dalam proses pengambilan keputusannya. Selain itu, hal tersebut juga tentunya berguna untuk menghasilkan kebijakan yang lebih efektif serta mengurangi adanya ketergantungan pada hierarki yang ada.

Sejalan dengan hal tersebut, Chen (dalam Sulistyaningsih et al., 2021), berpendapat bahwa partisipasi masyarakat dapat memberikan hasil yang lebih baik serta dapat menghindari timbulnya konflik di masa depan. Selain itu, menurut Perkins dan Peat (2017), melibatkan masyarakat dalam tata kelola daerah aliran sungai juga memberikan manfaat seperti menghasilkan proyek yang lebih baik dan lebih sesuai dengan kondisi lokal, masyarakat lokal dapat menjaga badan air, potensi konflik bisa diatasi, dan adanya pemberdayaan masyarakat lokal.

Meski begitu, menurut Vigano (2007), dalam menciptakan tata kelola daerah aliran sungai yang efektif, diperlukan juga adanya keselarasan diantara otoritas

pengambilan keputusan, pengelolaan penggunaan air dengan isu-isu sosial, lingkungan dan ekonomi yang ada di sekitar daerah aliran sungai. Krievins dan rekan penulisannya (2015), pun menilai bahwa pentingnya partisipasi dalam tata kelola DAS ini juga disebabkan oleh kompleksnya sistem yang ada pada daerah aliran sungai yang melibatkan dimensi sosial, ekonomi dan ekologi yang terus menerus berinteraksi dan saling mempengaruhi. Sehingga pengambilan keputusan yang dibuat selain akan berdampak pada kualitas lingkungan secara lokal maupun DAS, hal tersebut juga akan memberikan pengaruh terhadap aktor yang terlibat dalam tata kelola DAS.

Kemudian dalam pelaksanaannya, menurut Global Water Partnership dan Karlsen (dalam Vigano, 2007), guna menciptakan tata kelola daerah aliran sungai yang partisipatif, dibutuhkan adanya prinsip tata kelola yang terdistribusi dan subsidiaritas. Di mana, banyak pihak yang ikut bertanggung jawab dalam pengambilan keputusan dan diperlukan adanya pendelegasian

atau pelimpahan kekuasaan dari otoritas yang lebih tinggi ke yang lebih rendah. Sebab, kedua hal tersebut di nilai dapat menciptakan tata kelola daerah aliran sungai atau *watershed governance* yang bermakna dan efektif bagi semua pemangku kepentingan.

Dalam mendukung adanya keterlibatan atau partisipasi masyarakat dalam tata kelola daerah aliran sungai (DAS), diperlukan juga suatu upaya pemerintah dalam meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat dengan cara memberikan edukasi terkait tata kelola DAS itu sendiri. Sebab, menurut Marshall dan Duram (2017), pengalaman dan pendidikan merupakan alat evaluasi yang berguna dalam pengelolaan DAS.

Prinsip partisipasi dalam tata kelola DAS bukanlah sesuatu yang mudah didefinisikan. Hasil penelitian Kenyon yang dikuti dalam Perkins (2011), menunjukkan bahwa konsep partisipasi dalam tata kelola air sangat problematis karena

berkaitan dengan aspek: 1) Representation, siapa yang direpresentasikan; 2) accountability, kepada siapa dan bagaimana akuntabilitas diwujudkan; 3) the role of experts, bagaimana mendudukan kekuasaan pengetahuan dari ahli dan masyarakat; 4) scale, sejauh mana luas cakupan tata kelola; 5) time-frame, berapa lama program akan berlangsung; 6) Jurisdictional issues, lembaga tau institusi apa yang berwenang dalam tata kelola. Dari temuannya tersebut, Kenyon memformulasikan jenis partisipasi dalam tata kelola air yakni, a) network juries, pihak yang terlibat dalam partisipasi tata kelola merupakan masyarakat daerah local yang merepresentasikan wilayah DAS dengan keanggotaan jangka panjang; b) three-stage jury, membuat forum partisipasi tradisional; c) small-scale and long term citizen panel forum; d) open jury, partisipasi terbuka untuk terlibat dalam pembentukan kebijakan.

METODE PENELITIAN

Studi ini merupakan studi pendahuluan dengan menggunakan metode kualitatif. Studi literature dipilih untuk mengeksplorasi literatur dan kajian terdahulu terkait perbandingan praktik tata kelola

Daerah Aliran Sungai (*watershed governance*) di Indonesia dan di beberapa negara yakni Amerika Serikat dan China. Fokus utama adalah menelisik karakteristik partisipasi yang terjadi dalam praktik tata kelola.

HASIL DAN PEMBAHASAN **Dinamika Praktik *Watershed Governance* di AS dan China**

Amerika Serikat merupakan salah satu negara yang sedang menghadapi pergeseran fokus tantangan terkait permasalahan lingkungan yang ada di negaranya, dari permasalahan terkait pengembangan sumber daya air, pengendalian banjir struktural dan pengolahan air minum serta limbah secara terpusat ke arah permasalahan terkait pengelolaan penggunaan lahan, pemulihan integrasi fisik sungai dan perlindungan aset alam pada daerah aliran sungai (Lant, 2003). Hal tersebut dilakukan karena adanya penurunan ekosistem sungai akibat dari penggunaan air secara berlebihan, modifikasi saluran, erosi dan sedimentasi, penurunan kualitas substrat, kontaminasi komia, hingga pada penangkapan berlebih dan pengenalan spesies eksotik (Adler, 1995; Doppelt et al., 1993 dalam Lant, 2003). Sehingga dibutuhkan adanya transformasi

kelembagaan dalam Pemerintahan Amerika Serikat dari sistem alokasi kongres ke sistem pengelolaan daerah aliran sungai yang difasilitasi oleh negara dan dipimpin secara lokal.

Meski begitu, terdapat kendala dalam pelaksanaannya yaitu sebagian besar negara bagian Amerika Serikat tidak memiliki institusi dengan kekuatan politik dan legitimasi lokal yang dibutuhkan dalam mengelola permasalahan daerah aliran sungai (Lant, 2003). Oleh karena itu, guna mengatasi dan menangani kendala tersebut pemerintah pun mencoba mengintegrasikan tata kelola DAS ke dalam suatu kebijakan yang konkrit, seperti *Army Corps of Engineers Strategic Plan* yang bertujuan untuk mengidentifikasi perbaikan lingkungan di daerah aliran sungai (Department of Army, 2002 dalam Lant, 2003). Selain itu juga berkomitmen untuk mengupayakan adanya multi-stakeholder dalam batas-batas hidrologis yang ditentukan guna melindungi dan memulihkan sumber daya dan ekosistem perairan di Amerika Serikat.

Dalam pelaksanaannya pun, terdapat sekitar 20 negara bagian yang ikut mengadopsi beberapa bentuk kebijakan terkait pengelolaan daerah aliran sungai dan menjadikannya sebagai panduan pada beberapa aspek dalam perlindungan air di daerah aliran sungai yang ada di negara bagian (Lant, 2003). Hal ini juga memberikan dampak terhadap berbagai pihak seperti warga, ilmuwan, pengelola sumber daya dan pembuat keputusan dalam memandang makna tata kelola DAS, mereka menganggap bahwa melakukan pengelolaan daerah aliran sungai merupakan tindakan yang tepat untuk menangani permasalahan air yang terjadi di negaranya (Lant, 2003).

Serupa dengan Amerika Serikat, China juga merupakan salah satu negara terbesar dengan permasalahan lingkungan yang cukup pelik, bahkan hingga menjadi isu regional dan internasional (Hennida, 2014). Permasalahan lingkungan di China ini dapat dilihat dari adanya kontaminasi pada air tanah pada 90% kota di China dan sebanyak 54% air sungai di China yang tidak

layak konsumsi akibat dari banyaknya limbah rumah tangga serta industri yang di buang langsung ke sungai. Berdasarkan pada data yang dikeluarkan oleh World Resources Institute (Hennida, 2014), terdapat tujuh sungai besar di China dengan tingkat polusi yang tinggi, seperti Sungai Huai, Hai, Liao, Songhua, Chang (Yangtze), Zhu (Pearl) dan Huang (Yellow). Di mana, sebanyak 80% dari ketujuh sungai tersebut sudah tidak lagi terdapat ikan di dalamnya, bahkan Sungai Huang (Yellow) sudah ditetapkan sebagai sungai yang tidak layak untuk digunakan sebagai bahan baku air minum dan irigasi (Hennida, 2014).

Berbagai upaya dilakukan oleh Pemerintah China dalam menangani permasalahan tersebut, dengan cara membuat desain pembangunan lingkungan yang dilakukan dalam tiga tahapan (Ross, 1998; Vermeer, 1998; Zhang et al., 1999; Muldavin, 2000 dalam Hennida, 2014). Pada tahap pertama, tahun 1970-1983, China membuat kebijakan "San Tong Shi" yaitu setiap projek perlindungan lingkungan harus mengintegrasikan antara desain, pemasangan dan pengoperasian. Di mana, pemerintah memiliki tanggung jawab atas reduksi dan

penanggulangan polusi yang ada. Sebab, pada masa itu, hampir seluruh perusahaan yang ada di China merupakan milik pemerintah itu sendiri.

Pada tahap kedua, tahun 1983-1989, fokus Pemerintah China yaitu pada pembersihan dan pencegahan. Pada tahap ini, pemerintah membedakan pengertian manajemen lingkungan dan penanggulangan polusi, membedakan peran dan tanggung jawab biro perlindungan lingkungan dan organisasi serta korporasi dalam perlindungan lingkungan. Kemudian, pada tahap ketiga, tahun 1989 sampai sekarang, pemerintah mencoba menerapkan pembentukan tujuan perlindungan lingkungan pemerintah pada banyak tingkatan, sistem pembatasan polusi dan sistem pengontrolan polusi pada perusahaan.

Selain itu, pemerintah China juga membentuk *The State Environmental Protection Administration* (SEPA) atau birokrasi perlindungan dan melibatkan peranan NGO lingkungan untuk melakukan intervensi dalam menangani persoalan lingkungan (Hennida, 2014). Dalam hal ini, SEPA berfungsi untuk membuat aturan, kebijakan, panduan dan rencana pembangunan perlindungan

lingkungan pada semua level pemerintahan. Sedangkan, kontrol implementasi kebijakan lingkungan dilakukan oleh NGO lingkungan.

Meski begitu, semua yang dilakukan oleh birokrasi dan NGO harus selalu berdasarkan pada persetujuan pemerintah pusat atau biasa disebut sebagai tata kelola konvensional. Sehingga, kebijakan yang dihasilkan pun bersifat Top-Down atau dari atas ke bawah, dan tak jarang respon atau tindakan pemerintah terhadap persoalan lingkungan pun menjadi lambat dan tidak inklusif (Hennida, 2014). Sebab, pemerintahlah yang harus menangani seluruh proses perencanaan, pelaksanaan, tender, pemantauan dan evaluasi proyek (Kenton et al., 2016).

Dalam hal ini, biasanya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan DAS pun harus didorong oleh pemerintah. Sehingga masyarakat hanya menjadi peserta pasif dan mengakibatkan proyek yang dijalankan menjadi tidak realistis (Kenton et al., 2016), sebab pemerintah hanya melakukan tindakan rehabilitasi lingkungan dengan cara penyelidikan kasar, tanpa mempertimbangkan

perspektif dan kebutuhan masyarakat itu sendiri. Hal tersebut pun yang kemudian menjadikan proyek atau kebijakan yang dibuat tidak berjalan dengan baik, dan permasalahan lingkungan khususnya DAS tidak tertangani dengan baik. Oleh karena itu, guna memutus rantai permasalahan pada DAS, Kementerian Air China pun membuat suatu inovasi proyek yang bernama The China Watershed Management Project (CWMP) dengan menggunakan pendekatan berbasis masyarakat dalam tata kelola daerah aliran sungainya (Kenton et al., 2016). Dalam hal ini, peningkatan mata pencaharian masyarakat, pembangunan kapasitas masyarakat, pembangunan lingkungan dan infrastruktur menjadi fokus serta model rehabilitasi baru dalam perencanaan proyek ini. Melalui proyek ini juga, masyarakat mulai diberdayakan dan diikutsertakan dalam berpartisipasi pada semua aspek dari keseluruhan proses pelaksanaan proyek, baik itu perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi (Kenton et al., 2016).

Pemerintah Cina mencoba untuk menghormati dan mewujudkan keinginan masyarakat, khususnya petani di sekitar DAS secara terbuka dan transparan. Sehingga, perencanaan proyek pun bersifat Bottom-Up atau dari bawah ke atas. Tidak hanya itu, laporan keuangan atau anggaran yang digunakan dalam pembuatan proyek pun dilakukan secara transparan, yaitu dengan cara memajang semua informasi keuangan di dinding ruang pertemuan masyarakat dan dibagikan secara berkala (Kenton et al., 2016). Sehingga, masyarakat dapat ikut serta memantau biaya implementasi proyek tersebut.

Meski begitu, dalam pelaksanaannya, CWMP juga memiliki tantangannya sendiri seperti daerah pelaksanaan CWMP yang dilanda kemiskinan, banyaknya pemangku kepentingan dan instansi pemerintah yang terlibat dalam tata kelola DAS hingga pada banyaknya tingkat administratif yang terlibat dalam konservasi ekologi DAS (Kenton et al., 2016).

Dinamika Tata Kelola DAS di Indonesia

Pada masa Orde Baru, pengelolaan DAS dilakukan dengan menggunakan pendekatan yang

bersifat sentralistik dalam berbagai macam program birokrasi pusat (Pasandaran et al., 2010). Selain itu, adanya pengutamaan fungsi ekonomi dalam pengelolaan DAS, berakibat pada terbentuknya suatu kebijakan yang permisif, khususnya dalam hal yang menyangkut dengan eksploitasi hutan. Sehingga menyebabkan kurangnya kemampuan ekosistem dalam menjaga lingkungan yang berkelanjutan. Dalam hal ini, bisa dilihat bahwa tata kelola DAS pada masa Orde Baru, tidak lah jauh dari kepentingan para investor swasta guna mendukung pembangunan dan pertumbuhan ekonomi Indonesia (Pasandaran et al., 2010). Kecenderungan pada keuntungan ekonomi lebih terlihat dibandingkan dengan kepentingan masyarakatnya sendiri. Sebab, dengan adanya pemanfaatan sumber daya air untuk keperluan air minum oleh swasta dapat menyebabkan masyarakat kesulitan dalam mengakses air bersih. Begitu pun dengan pemanfaatan hutan oleh swasta secara ilegal yang dapat berdampak pada hilangnya kesempatan generasi di masa depan untuk memanfaatkan sumber daya alam di wilayah sekitar DAS dengan sebaik mungkin.

Sedangkan di era reformasi, desentralisasi politik sudah mulai merebak dan ikut memacu proses kerusakan sumber daya alam yang sebelumnya sudah dilakukan pada masa pemerintahan orde baru. Penambahan wewenang di tingkat lokal justru menyebabkan lahirnya peizinan baru dalam skala kecil untuk melakukan eksploitasi hutan (Pasandaran et al., 2010). Di satu sisi, pengawasan yang dilakukan pun sangat minim dikarenakan oleh terbatasnya aparat yang bertugas. Selain itu, adanya perebutan hutan milik Perum Perhutani oleh para petani akibat dari jatuhnya era Orde Baru, memberikan masalah baru bagi tata kelola DAS (Pasandaran et al., 2010), dimana, lahan hutan di kawasan bagian hulu DAS dialih fungsikan menjadi lahan untuk menanam berbagai macam tanaman semusim tanpa mempertimbangkan kaidah konservasi yang justru berdampak pada percepatan proses degradasi lahan, mempengaruhi ketersediaan air sepanjang tahun, mempengaruhi kualitas air, menyebabkan erosi dan sedimentasi, serta dapat mempengaruhi frekuensi banjir dan kekeringan. Perubahan fungsi

lahan dibagian hulu DAS dampak berdampak buruk pada kinerja pengelolaan air di daerah hilir DAS, seperti yang terjadi di DAS Ciliwung, dimana alih fungsi lahan yang terjadi pada DAS Ciliwung berdampak pada peningkatan debit sungai yang sangat besar serta kekeringan disaat kemarau tiba. Hal yang sama dialami oleh DAS Brantas. Alih fungsi lahan di hulu DAS sebagai lahan pertanian terbuka dan tempat wisata menyebabkan banyak kerusakan ekologis ditambah pencemaran dari limbah industry di hilir memperparah kerusakan DAS (Sulistyaningsih et al, 2017).

Strategi yang digunakan pemerintah untuk mengatasi persoalan DAS Ciliwung dan Brantas sama, yakni dengan mengeluarkan kebijakan pusat dengan membuat balai besar sungai dan berbagai program teknis. Pendekatan institusional selalu digunakan oleh pemerintah dengan ciri adanya organisasi birokrasi pengelolaan sumber daya air mengelola wilayah sungai. Model tata kelola ini kurang melibatkan masyarakat

dalam pelaksanaannya, sehingga persoalan DAS tidak pernah terselesaikan. Seiring berjalannya waktu, mulai adanya perubahan pola pikir dalam diri pemerintah untuk melibatkan masyarakat pada proses tata kelola DAS guna mendukung keberlanjutan ekosistem dan keadilan dalam diri masyarakat. Hal tersebut pun dilakukan secara bertahap, mulai dari dibentuknya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.39/Menhut-II/2009 tentang Rencana Pengelolaan Daerah Aliran Sungai, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai hingga pada Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2018 tentang Percepatan Pengendalian Pencemaran Daerah Aliran Sungai Citarum. Meski demikian, dalam tataran empiris, pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan DAS masih belum optimal.

Perbandingan Karakteristik Partisipasi dalam Praktik Watershed Governance

Berdasarkan pada pemaparan sebelumnya, dapat dilihat bahwa Amerika Serikat, China dan Indonesia merupakan negara

dengan wilayah terluas di dunia yang sama-sama mengalami permasalahan lingkungan, khususnya daerah aliran sungai (DAS) sekaligus peningkatan ekonomi secara bersamaan. Meski begitu, praktik tata kelola DAS yang dilakukan oleh ketiga negara tersebut pun terlihat berbeda.

Amerika Serikat yang merupakan penganut demokrasi tidak terlalu sulit untuk menerapkan desentralisasi dan demokrasi partisipatif dalam pengelolaan DAS nya. Meskipun kendala ekonomi tetap terjadi namun hal tersebut tidak menjadikan masyarakat dan pemerintah di Amerika Serikat kesulitan dalam menjalankannya. Sedangkan, China yang menerapkan sentralisasi pemerintahan, mengalami kendala dalam penerapan praktik demokrasi partisipatif dalam melakukan tata kelola DAS. Kendala tersebut terlihat dari berbagai sisi, baik itu dari sisi politik, ekonomi, hingga sosial. Di mana, masyarakat China yang terbiasa memegang peran pasif dalam tata kelola DAS, menjadi dilibatkan secara penuh. Sehingga butuh adaptasi, pengenalan serta bimbingan yang intens untuk dapat membentuk masyarakat yang partisipatif.

Tidak jauh berbeda, Indonesia di masa pemerintahan Orde Baru tidak menjadikan tata kelola DAS sebagai fokus utama. Sebaliknya, kebijakan yang menguntungkan investor demi pertumbuhan ekonomi justru mendorong kerusakan lingkungan yang berdampak buruk bagi kondisi DAS. Pada masa reformasi, kondisi politik yang belum stabil juga memperburuk kerusakan lingkungan dan DAS di sekitar kawasan dari hulu hingga hilir. Meski begitu, pada masa reformasi, upaya tata kelola DAS mulai terlihat dengan adanya upaya desentralisasi. Sehingga pemerintah daerah dilibatkan dan memiliki peran dalam tata kelola DAS. Meskipun dalam pelaksanaannya tidak efektif karena minimnya pelibatan masyarakat dalam tata kelola DAS, namun dengan berjalannya waktu pemerintah pun mulai sadar akan pentingnya pelibatan masyarakat dalam setiap proses tata kelola DAS.

Perbedaan yang cukup signifikan dalam tata kelola DAS terdapat pada tingkat pelibatan masyarakat dalam penyusunan program dan pengambilan keputusan yang

berbeda. Dalam praktik partisipasi di Amerika Serikat misalnya, pelibatan masyarakat mulai dari asesmen masalah, penyusunan program dan pengambilan keputusan sudah mulai terlihat dan muncul. Partisipasi didasari oleh pengetahuan akan pentingnya kerjasama dan kolaborasi dari berbagai pihak. Meskipun jenis partisipasi model ini memakan waktu dan biaya yang cukup besar namun efektif untuk mewujudkan partisipasi tata kelola DAS berkelanjutan. Selain itu, karakteristik partisipasi juga ditentukan oleh isu fundamental seperti status ekonomi, kelas dan kondisi ekologis.

Sementara itu Cina melibatkan masyarakat dalam proses penyusunan program dan pemilihan alternative terkait tata kelola DAS. Dengan sifat pemerintahan yang sentralistik, pengambilan keputusan masih menjadi domain yang cukup dominan dilakukan oleh pemerintah meskipun masyarakat dilibatkan dalam proses implementasi program. Selain itu tingkat kepatuhan masyarakat di

Cina memungkinkan efektifitas tata kelola lebih mudah dicapai.

Indonesia sendiri baru dapat mempraktikkan pelibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan pasca reformasi. Sebagai salah satu nilai demokrasi yang diusung, partisipasi dalam kebijakan publik dianggap penting sehingga, dalam tata kelola DAS dimasukkan unsur baru yakni partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraannya. Meski demikian, praktik partisipasi masih dinilai parsial karena pelibatan masyarakat dalam tata kelola DAS masih sebatas meminta tenaga masyarakat untuk implementasi program dan bukan menjadi actor atau stakeholder penting dalam pengambilan keputusan.

Bentuk pemerintahan, pandangan dan praktik demokrasi dan karakteristik social, ekonomi dan politik masyarakat menjadi variable penting karakteristik partisipasi masyarakat yang muncul dalam *watershed governance*. Dari hal tersebut, bisa dikatakan Indonesia dan China menafsirkan partisipasi sebatas pada representasi dan akuntabilitas yang mana dirasa cukup melibatkan masyarakat dalam hal implementasi tetapi

tidak pada tahap formulasi maupun evaluasi kebijakan tata kelola DAS. Meskipun dari segi jenis partisipasi, Indonesia dan China berbeda.

Dalam hal pelibatan masyarakat, Indonesia seringkali memilih model *three-stage jury*. Model ini seringkali bersifat temporer dan menggabungkan perwakilan masyarakat setempat dengan kelompok ahli dan LSM lain. Alhasil tingkat kontestasi kepentingan sangat tinggi. Sementara China lebih banyak menerapkan *small-scale and long term*. Praktik partisipatif dalam tata kelola DAS diakui lebih mapan di Amerika Serikat. Namun praktik partisipasi akan berbeda di setiap DASnya karena mengikuti yuridiksi dan karakteristik masyarakat di negara bagian.

KESIMPULAN

Karakteristik partisipasi masyarakat dalam praktik *watershed governance* di Indonesia, Amerika Serikat dan China dipengaruhi oleh bentuk pemerintahan dan kondisi social, ekonomi dan politik masyarakatnya. Amerika Serikat dengan demokrasi yang lebih mapan dan sistem federalisme, memungkinkan masyarakat berpartisipasi aktif dan penuh

dalam tata kelola DAS. Sementara Indonesia dan China masih membagi urusan tata kelola DAS menjadi urusan pusat dan daerah. Sehingga partisipasi bersifat top-down dan lebih banyak hanya pada tataran implementasi dan bukan pengambilan keputusan secara keseluruhan.

Partisipasi masyarakat sejatinya memberikan rasa keadilan bagi masyarakat akan kesempatan untuk ikut serta berpartisipasi dalam menentukan nasib dirinya sendiri, yang tentunya akan berguna juga bagi isu lingkungan, khususnya daerah aliran sungai karena dengan adanya partisipasi aktif masyarakat secara tidak langsung akan memberikan edukasi dan mendidik masyarakat untuk peduli terhadap isu lingkungan yang ada disekitarnya. Masyarakat juga akan lebih mudah dalam mengakses informasi dan memiliki kesempatan untuk dapat bertukar pandangan dengan sesama masyarakat sehingga dapat bersama-sama membantu memelihara kesadaran ekologis.

DAFTAR RUJUKAN

- Carter, N. (2001). *The Politics of The Environment: Ideas, Activism, Policy*. Cambridge University Press (Virtual Publishing).
- Hanlon, J. W. (2017). Complementary safeguards for robust regional watershed governance in a federation: New York City and its municipal water supply. *Environmental Science and Policy*, 75(April), 47-55. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2017.04.014>
- Hennida, C. (2014). Upaya Tata Kelola Lingkungan di Cina: Hambatan-hambatannya. Departemen Hubungan Internasional, Universitas Airlangga, 289-304.
- Ivalerina, F. (2014). Demokrasi dan Lingkungan. *Jurnal Hukum Lingkungan*, 1(1), 55-73.
- Kenton, N., Yue, W., Baojun, W., & Yonggong, L. (2016). Part IV: The China Watershed Management Project (CWMP) - a participatory approach to watershed management. *Communication - Conversation - Cooperation*, 87-108. <https://doi.org/10.3726/978-3-653-01594-2/7>

- Krievins, K., Baird, J., Plummer, R., Brandes, O., Curry, A., Imhof, J., Mitchell, S., Moore, M.-L., & Swartling, Å. G. (2015). Resilience in a Watershed Governance Context: A Primer. *A Primer*. St. Catharines, October. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.1337.2885>
- Lant, C. (2003). Watershed Governance in the United States: The Challenges Ahead. *Water Resources Update*, 126, 21-28.
- Marshall, A. C., & Duram, L. A. (2017). Factors influencing local stakeholders' perceptions of Tisza River Basin management: The role of employment sector and education. *Environmental Science and Policy*, 77(February), 69-76. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2017.07.009>
- Neef, A., Lynne, G. D., Burkhardt, J., & Batchelor, C. (2009). Water governance literature assessment. *Water Alternatives*, XXIV(4), 1059-1078.
- Parker, J. S., Moore, R., & Weaver, M. (2009). Developing participatory models of watershed management in the sugar creek watershed (Ohio, USA). *Water Alternatives*, 2(1), 82-100.
- Pasandaran, E., Sutrisno, N., & Suherman. (2010). Politik Pengelolaan DAS. Membalik Kecenderungan Degradasi Sumber Daya Lahan Dan Air, 243-260.
- Pateman, C. (2012). Participatory Democracy Revisited. In *Perspectives on Politics*. <https://doi.org/10.1017/S1537592711004877>
- Perkins, P. E., & Peat Jackie. (2017). Gender and Climate Justice in Canada: Stories from the Grassroots. Canadian Centre for Policy Alternatives.
- Siegmund-Schultze, M., Rodorff, V., Köppel, J., & Sobral, M. do C. (2015). Paternalism or participatory governance? Efforts and obstacles in implementing the Brazilian water policy in a large watershed. *Land Use Policy*, 48, 120-130. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.05.024>
- Sulistiyangsih, T., Sulardi, S., & Sunarto, S. (2017). Problems in Upper Brantas Watershed Governance: A Case Study in Batu, Indonesia. *Jurnal Studi Pemerintahan*, 8(3). <https://doi.org/10.18196/jgp.2017.0053.383-410>
- Sulistyaningsih, T., Nurmandi, A., Kamil, M., Roziqin, A., Salahudin, Jainuri, Sihidi, I. T., Apriyanto Romadhan, A., & Loilatu, M. J. (2021). Formulating Sustainable Watershed Governance Model: A Meta-analysis of

- Watershed Governance. Academic Journal of Interdisciplinary Studies, 10(2), 90-104. <https://doi.org/10.36941/ajis-2021-0041>
- Vigano, J. (2007). Watershed governance: A Canadian perspective. ProQuest Dissertations and Theses, August, 99. http://sfx.scholarsportal.info/guelph/docview/304719098?accountid=11233%255Cnhttp://sfx.scholarsportal.info/guelph?url_ver=Z39.88-2004&rft_val_fmt=info:ofi/fmt:kev:mtx:dissertation&genre=dissertations+%2526+theses&sid=ProQ:ProQuest+Dissertations+%2526+Theses+A%25
- Yoder, L., & Ward, A. S. (2019). Watershed Governance To Protect Communities From Flood Risks and Water Quality Degradation Early Lessons Learned From Iowa ' S Watershed Management Authorities. Indiana University Public Policy Institute, 19-C23.