

Melibatkan Masyarakat

Sebuah Panduan Tentang Pendekatan Negotiated Approach dalam
Pengelolaan Sumber Daya Air Terpadu

Both ENDS dan Gomukh Environmental Trust for Sustainable
Development dengan kontribusi dari AEDES, FANCA, ECOA,
Telapak

MELIBATKAN MASYARAKAT

**Sebuah Panduan Tentang Pendekatan Negosiasi dalam
Pengelolaan Sumber Daya Air Terpadu**

Danau adalah Abadi – Sebuah Simbol Kehidupan

Sumur Sita memiliki sebuah lubang utama dan berada di dalam sumur tersebut adalah gelombang air

Terdapat sebuah inti di bagian tengah,
yang mewakili kehidupan

Di luar sumur adalah anak tangga yang akan menuntun kita menuju inti tersebut

Pada keempat sudutnya terdapat pahatan bunga terbuat dari batu.

Namun mereka mempunyai wangi kehidupan

Alangkah sulitnya menggambarkan semua kompleksitas ini dalam sebuah sketsa yang indah!

Walaupun demikian sebagian besar dari masyarakat kami telah menyerap makna dari simbol sumur ini

dan filosofis perlindungan alam yang terkandung di dalamnya Secara mudah, di dalam kehidupan dan budayanya

Oleh Anupam Mishra dari Gandhi Peace Foundation

MELIBATKAN MASYARAKAT

**Sebuah Panduan Tentang Pendekatan Negosiasi dalam
Pengelolaan Sumber Daya Air Terpadu**

**Both ENDS dan Gomukh Environmental Trust
dengan kontribusi dari AEDES, FANCA, ECOA, Telapak**

Both ENDS

Nieuwe Keizersgracht 45, 1018 VC Amsterdam, Belanda

Telp: +31 20 530 66 00

info@bothends.org

Fax: + 31 20 620 80 49

www.bothends.org

Gomukh Environmental Trust

'Durga' 92/2 Gangote Path, Opp. Kamala Nehru Park, Erandavane,

Pune 411 004, India

Tel: +91 20 25 65 14 34

Fax: +91 20 25 66 01 60

gomukh@vsnl.com

www.gomukh.org

© 2011 Both ENDS dan Gomukh

ISBN/EAN: 978-90-77648-11-7

Editor: Rob Koudstaal, Christa Nooy dan Vijay Paranjpye

Ditulis oleh: Rob Koudstaal dan Vijay Paranjpye, dengan kontribusi dari:

Annelieke Douma (Both ENDS)

Heidy Murillo (FANCA, Costa Rica)

Rafaela Nicola (ECOА, Brazil)

Christa Nooy (Both ENDS)

Kontributor:

Jose Guevara Cubas (AEDES, Peru); Parineeta Dandekar (Gomukh);
Vanessa Dubois (FANCA, Costa Rica); Danielle Hirsch (Both ENDS);
Martien Hoogland (Both ENDS);

Remi Kempers (Both ENDS); Karen Kraft (AEDES, Peru); Cees Leeuwis
(Universitas Wageningen University, Belanda); Jorge Mora Portuguese
(FANCA, Costa Rica); Haydée Rodríguez (FANCA, Costa Rica); Rita
Mustikasari (Telapak, Indonesia), dan Huub Scheele (Both ENDS).

Editing, desain dan produksi: Contactivity bv, Leiden, Belanda

Editing: Valerie Jones

Desain dan layout: Anita Toebosch

Fotografi: Rob Koudstaal

Kartografi: Michiel Hegener

Percetakan: Drukkerij Holland, Alphen a/d Rijn, Belanda

Terjemahan Bahasa Indonesia:

Irma Nurhayati (irma.nurhayati@gmail.com) dan **Rita Mustikasari**
(ritamustikasari@gmail.com)

Telapak, Bogor, Indonesia (www.telapak.org)

Desember 2011.

Daftar Isi

Kata Pengantar.....	xv
Ringkasan	xviii
1. Pendahuluan.....	1
2. Pengelolaan sumber daya air terpadu	11
2.1 Evolusi pendekatan terhadap pengembangan dan pengelolaan sumber daya air	12
2.1.1 Pengelolaan air sebelum awal abad ke-18	12
2.1.2 Pendekatan teknis (abad ke-18 dan 19)	18
2.1.3 Pengelolaan air di abad ke 20	19
2.2 Pengelolaan sumber daya air yang terpadu	24
2.2.1 Kegagalan praktik ‘bisnis seperti biasa’	24
2.2.2 Munculnya konsep IWRM.....	26
2.3 Ringkasan.....	33
3. Cakupan dari Pendekatan Negosiasi.....	38
3.1 IWRM, konsep kuat namun lemah dalam implementasi	39
3.2 Cakupan Pendekatan Negosiasi	49
3.3 Ringkasan.....	51
4. Visi dan Prinsip	55
4.1 Visi kuno	56

4.2	Visi Air Dunia	58
4.3	Visi Pendekatan Negosiasi	59
4.4	Prinsip-prinsip Pendekatan Negosiasi	61
5.	Karakteristik dari Pendekatan Negosiasi	93
5.1	Partisipasi dalam pandangan Pendekatan Negosiasi	94
5.2	Membedakan fitur-fitur yang ada dalam Pendekatan Negosiasi.....	97
5.3	Ringkasan.....	108
6.	Menciptakan keadaan yang memungkinkan bagi dilaksanakannya Pendekatan Negosiasi	111
6.1	Pentingnya sarana lembaga	112
6.2	Memahami tata kelola dan pengelolaan air.....	115
6.3	Pengaturan kelembagaan konvensional dan aktor- aktornya.....	116
6.4	Mengisi kesenjangan, mereformasi sektor air dan menciptakan keadaan yang kondusif	126
6.4.1	Suatu kelompok strategis dan koordinatif untuk negosiasi.....	127
6.4.2	Suatu proses manajemen strategis.....	146
6.4.3	Permasalahan-permasalahan lintas sektoral	147
6.5	Pelibatan LSM.....	155
6.5.1	Menghadapi konteks yang berbeda-beda	155

6.5.2	Strategi dan peranan yang mungkin dilakukan.....	158
6.6	Ringkasan.....	164
7.	Partisipasi sebagai suatu proses negosiasi.....	171
7.1	Mendefinisikan negosiasi.....	172
7.2	Memfasilitasi proses negosiasi.....	174
7.3	Pengambilan keputusan berkelompok dan analisa multi kriteria.....	204
7.4	Menyelesaikan kondisi leher botol dalam negosiasi	207
7.5	Ringkasan.....	210
8.	Pengelolaan sumber daya air strategis.....	214
8.1	Pendahuluan	215
8.2	Manajemen strategis sebagai suatu proses	217
8.3	Sistem sumber daya air dan fungsi-fungsinya ...	228
8.4	Perencanaan untuk manajemen strategis.....	234
8.4.1	Strategi	234
8.4.2	Kerangka kerja untuk perumusan strategi.....	237
8.4.3	Pengetahuan yang dibutuhkan	245
8.5	Rencana aksi.....	249
8.6	Rancangan dan implementasi.....	255
8.7	Monitoring dan evaluasi.....	257
8.7.1	Kerangka kerja indikator.....	257

9. Langkah apa selanjutnya?.....	269
Lampiran A: Tata kelola dan manajemen air	279
Lampiran B: Menerapkan Pendekatan Negosiasi.....	294

Daftar Singkatan

AEDES	Asociación Especializada para el Desarrollo Sostenible – Asosiasi Khusus bagi Pembangunan Berkelanjutan (Peru)
AHP	<i>analytical hierarchy process</i> – proses hierarki analitis (suatu teknik analisa yang bersifat multi kriteria)
AMCOW	African Ministers’ Conference on Water – Konferensi Menteri Afrika tentang Air (Tunisia, Maret 2008)
ANA	National Water Authority – Otoritas Air Nasional (Peru)
ANDA	National Alliance for Water Protection – Aliansi Nasional untuk Perlindungan terhadap Air (El Salvador)
BATNA	<i>best alternative to a negotiated approach</i> – alternatif terbaik untuk pendekatan negosiasi
BCA	<i>benefit-cost analysis</i> – analisa manfaat-biaya
Cap-Net	International Network for Capacity Building in IWRM – Jaringan Kerja Nasional untuk Pembangunan Kapasitas (UNDP)
CPR	<i>common property regime</i> – rezim properti bersama

DSI	<i>decision support indicator</i> – indikator dukungan keputusan
ECOA	Ecologia e Ação – Ekologi dan Aksi (Brazil)
(E)IRR	<i>(economic) internal rate of return management</i> – laju pengembalian internal ekonomi
FANCA	Freshwater Action Network Central America – Jaringan Kerja Aksi Air Tawar Amerika Tengah (Costa Rica)
FUDEU	Fundación para el Desarrollo Urbano – Yayasan untuk Pembangunan Perkotaan (Costa Rica)
GoI	Government of India (Pemerintah India)
GWP	Global Water Partnership – Kemitraan Air Global
ICES	International Council for the Exploration of the Sea – Dewan Internasional untuk Eksplorasi Laut
ICOLD	International Commission on Large Dams – Komisi Internasional untuk Dam Besar
ICT	<i>information and communications technologies</i> – teknologi informasi dan telekomunikasi
ICWE	International Conference on Water and Environment – Konferensi Internasional tentang

	Air dan Lingkungan Hidup (Dublin, Irlandia, Januari 1992)
IRBM	<i>Integrated River Basin Management</i> - pengelolaan terpadu daerah aliran sungai
IWRM	<i>integrated water resources management</i> – pengelolaan sumber daya air terpadu
MDG	<i>Millennium Development Goals</i> – Sasaran Pembangunan Milenium
MII	<i>management input indicators</i> – indikator masukan manajemen
NA	<i>Negotiated Approach</i> – Pendekatan Negosiasi
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development– Organisasi untuk Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan
O&M	<i>operations and maintenance</i> – operasi dan pemeliharaan
PAWN	<i>Policy Analysis of Water Management for the Netherlands</i> – Analisa Kebijakan Pengelolaan Air untuk Belanda
PBS	Perkumpulan Bumi Sawerigading (South Sulawesi, Indonesia)
Ramsar	Convention on Wetlands of International Importance – Konvensi tentang Lahan Basah

	sebagai Perhatian Internasional
RBI	<i>resource base indicator</i> – indikator basis sumber daya alam
RBO	<i>river basin organization</i> – organisasi daerah aliran sungai
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Education, Scientific and Cultural Organization
WRS	<i>water resources system</i> – sistem sumber daya air
WWC	World Water Council – Dewan Air Dunia



Kata Pengantar

Pada akhir tahun 1990an, sekelompok organisasi dari seluruh dunia mengenali Pendekatan Negosiasi (*Negotiated Approach -NA*) sebagai suatu cara untuk memperkuat Pengelolaan Sumber Daya Air Terpadu (*Integrated Water Resources Management – IWRM*). Pendekatan ini mendorong dan mendukung masyarakat untuk terlibat dalam semua aspek mengenai pengelolaan sumber daya air dengan cara yang bermakna dan untuk jangka panjang. Pengalaman di banyak negara telah menunjukkan bahwa masyarakat lokal mampu untuk mengelola sumber daya air mereka, baik secara berdikari maupun dengan bantuan pihak lain, apabila mereka telah memiliki kemampuan untuk memahami dan mengambil keputusan serta mendiskusikan tantangan-tantangan yang mereka hadapi dengan para pembuat kebijakan dan pemangku kepentingan lainnya.

Di wilayah-wilayah tempat telah diterapkannya Pendekatan Negosiasi, masyarakat menjadi lebih percaya diri dan tegas dalam meningkatkan kualitas kesejahteraan mereka sendiri. Kini, setelah 10 tahun bekerja dengan dan menyempurnakan pendekatan tersebut, kami rasa sudah

waktunya untuk menyampaikan hasil temuan kami dan mendiskusikannya dengan audiens yang lebih luas. Kini kami hendak mempersiapkan pendekatan tersebut untuk aplikasi yang lebih luas dan mencari cara agar dapat meningkatkannya lebih jauh lagi.

Buku ini menghadirkan kunci-kunci menuju Pendekatan Negosiasi dan mengungkapkan visi, prinsip dan fitur istimewa dari pendekatan tersebut serta menjelaskan kerangka kerja untuk negosiasi dan manajemen strategis. Namun demikian, kami juga ingin menunjukkan bahwa Pendekatan Negosiasi bukanlah semata-mata konsep atau rangkaian prinsip, ia juga merupakan suatu cara terukur untuk maju, jika para peserta bersedia untuk terlibat dalam aplikasi ini dan menerima tantangan untuk merubah paradigma berpikir mereka. Melalui buku ini pula kami bermaksud untuk mendukung Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang telah terlibat di dalam penguatan kapasitas aktor lokal dalam pengelolaan sumber daya air mereka.

Adalah tekad kami untuk meyakinkan para legislator dan pembuat kebijakan tentang sumber daya air baik di tingkat nasional maupun internasional bahwa tanpa adanya Pendekatan Negosiasi, tidak mungkin untuk mendapatkan

IWRM partisipatif murni di tingkat masyarakat. Kami bermaksud meyakinkan mereka bahwa Pendekatan Negosiasi seharusnya menjadi bagian dari kerangka kerja pengelolaan sumber daya air di tingkat nasional maupun internasional serta ditiru dan diperluas cakupannya pada negara-negara yang berbeda.

Kami yakin pekerjaan yang kami lakukan selama satu dekade terakhir ini dapat diadopsi oleh pihak yang lain, dan diimplementasikan dengan cara dan kondisi sosio-ekonomi yang beragam. Secara khusus, kami bermimpi bahwa sungai sekali lagi akan mengalir dengan bebas, memberi manfaat bagi banyak orang yang bergantung padanya.

Vijay Paranjpye
Gomukh

Danielle Hirsch
Both ENDS

Ringkasan

Pendekatan Negosiasi: Visi dan Fokus

Pendekatan Negosiasi bertujuan untuk memperkuat Pengelolaan Sumber Daya Air Terpadu (*Integrated Water Resources Management – IWRM*) dengan cara melibatkan masyarakat lokal serta menstimulasi dan membuat mereka mampu untuk bersama pihak lain mengelola lingkungan di sekitar mereka sekaligus meningkatkan taraf hidup mereka sendiri. Pendekatan ini khususnya mendorong partisipasi dari pemangku kepentingan lokal yang bermakna dan bersifat jangka panjang dalam semua aksi dan praktik pengelolaan sumber daya air.

Pendekatan Negosiasi dikembangkan di tingkat lapangan melalui usaha Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di berbagai belahan dunia. Mereka telah menerapkan prinsip-prinsip IWRM melalui pendekatan dari bawah ke atas (*bottom-up*) yang fleksibel, multidimensional dan partisipatif, sementara tetap berfokus pada isu spesifik yang berkaitan dengan kondisi lokasi. Paradigma baru untuk pendekatan dan teknik

negosiasi serta manajemen strategis yang sudah dikenal dengan baik ini telah berkembang dan menjadi titik fokus pendekatan tersebut.

Pengalaman telah menunjukkan bahwa masyarakat yang tinggal di wilayah hulu sungai, hutan, tepi sungai, di pedesaan maupun perkotaan, muara ataupun bantaranbanjir, menyadari bahwa mereka sendirilah yang seharusnya bertindak dan merespon berbagai dampak krisis air secara lokal. Mereka perlu membangun struktur kelembagaan dan praktik pengelolaan yang dapat diperluas dari daerah tangkapan mikro kepada Daerah Aliran Sungai (DAS) dan yang secara sosial, politik, ekonomi dan teknis berada dalam kontrol mereka. Dalam prosesnya, masyarakat inilah yang akan memperoleh kompetensi dan kemampuan yang memadai dalam memutuskan, menegosiasikan, mengelola bersama-sama atau melakukan swakelola terhadap segala urusan yang terkait dengan air dalam wilayah tangkapan air mereka masing-masing dan pada tingkat DAS.

Melalui pengembangan dan pengalaman semacam ini, diharapkan bahwa pendekatan tersebut akan memberikan kontribusi kepada reformasi sektor air yang sangat dibutuhkan, mencerminkan keprihatinan mendalam terhadap

keadaan sumber daya air sebagai aset global, dan pengelolaannya secara sesuai sebagai kondisi penting untuk pengembangan yang bersifat inklusif.

Satu aspek penting bagi pendekatan ini adalah bahwa negosiasi dipandang sebagai suatu bentuk proses pelibatan dimana peserta meningkatkan pemahaman dan kemampuan mereka dalam penyelesaian masalah sebagai suatu cara mencapai kebaikan bersama, bukan sebagai proses tawar-menawar. Dengan demikian negosiasi merujuk kepada keikutsertaan melalui interaksi yang terbuka, fleksibel dan kreatif, yang di dalamnya semua pemangku kepentingan memiliki hak dan kesempatan yang setara dalam memainkan peran mereka untuk mencari solusi bagi tantangan yang mereka hadapi. Yang paling penting adalah bahwa solusi-solusi tersebut harus merefleksikan kepentingan mereka yang berbeda-beda, serta memastikan bahwa keuntungan yang didapatkan bisa terbagi rata secara optimal. Negosiasi semacam ini, yang sepenuhnya mengakuivaliditas pengetahuan lokal, terdiri dari dialog yang dipergunakan para peserta untuk mengidentifikasi masalah bersama sekaligus kepentingan bersama dalam rangka menyelesaikan sengketa dan meraih kesepakatan mengenai tindakan yang akan diambil. Negosiasi ini membutuhkan suatu proses yang

terbuka namun terstruktur dengan hati-hati. Selain itu, dibutuhkan juga suatu pergeseran paradigma dalam pola pikir seluruh pemangku kepentingan.

Manajemen strategis mengacu kepada suatu pendekatan manajemen yang terstruktur, bersiklus dan berulang, yang melingkupi seluruh langkah dalam siklus manajemen.

Manajemen strategis berfokus pada perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi terhadap intervensi yang dilakukan. Maka kemudian manajemen strategis dilihat sebagai *suatu proses negosiasi yang berkelanjutan*, yang harus mampu mengubah IWRM dari pendekatan sekali jadi atau perencanaan proyek dan perencanaan umum yang tujuannya sementara, sebagaimana masih dipergunakan pada upaya pembangunan yang difasilitasi oleh donor pada saat ini. Pendekatan berulang ini, dengan mekanisme umpan balik yang terstruktur dengan baik terdiri atas monitoring, evaluasi dan adaptasi, akan mengikutsertakan suatu proses pembelajaran yang berkelanjutan. Ini adalah arena bagi bagi Pendekatan Negosiasi, melalui mana para pemangku kepentingan lokal dapat dilibatkan secara efektif dalam tugas-tugas pengelolaan sumber daya air yang sangat menentukan kondisi kesejahteraan mereka, baik pada saat ini maupun di masa yang akan datang. Pendekatan Negosiasi berkontribusi

dalam menjadikan proses perencanaan sehinggaberkelanjutan dan inklusif, disamping juga meningkatkan kualitas pengelolaan sumber daya air melalui proses pembelajaran yang diikuti oleh semua pemangku kepentingan.

Konsep-konsep negosiasi dan manajemen strategis sebenarnya bukan hal yang baru. Keduanya dipergunakan oleh sebagian besar pemangku kepentingan - khususnya oleh badan pemerintah –tetapi padapraktiknya jarang dipahami atau diaplikasikan seperti pengertian yang telah dijelaskan pada paragraf sebelumnya. Buku ini menyajikan panduan mengenai bagaimana caranya bergerak melebihi retorika dan menempatkannya ke dalam tataran praktikyang riil melalui prosedur yang diprakarsai oleh masyarakat lokal. Meskipun pendekatan yang diusulkan ini dapat diaplikasikan untuk keputusan yang sifatnya terikat oleh waktu dan tujuan yang sementara seperti pada proyek pembangunan infrastruktur atau formulasi suatu rencana master yang sekali jadi, akan tetapi sasaran yang sesungguhnya adalah mempergunakan negosiasi sebagai suatu proses yang memastikan dimasukkannya para pemangku kepentingan lokal ke dalam IWRM yang berfokus pada pengelolaan sumber daya air sebagai proses berkelanjutan, strategis dan suatu

pembelajaran untuk dan dengan seluruh pemangku kepentingan.

Mengapa IWRM Perlu Dikembangkan?

Konsep IWRM pertama kali muncul pada tahun 1970an sebagai suatu pendekatan terhadap kompleksitas pengelolaan sumber daya air yang kian meningkat, sekaligus untuk meningkatkan keikutsertaan masyarakat dalam pengelolaan sumber daya air. Sayangnya, semakin banyak ditemukan bukti-bukti yang menunjukkan bahwa IWRM masih diimplementasikan dalam kerangka kerja yang sentralistik dan dikelola oleh negara. Banyak penggunaan sistem sungai yang masih berada diluar lingkup program pengembangan sumber daya air yang dikelola oleh negara. Meski ada penerimaan yang luas terhadap prinsip dan konsep partisipatif IWRM, minimnya kemauan politik untuk merubah struktur kekuasaan yang ada, kurangnya kompetensi teknis, tenaga kerja dan SDM terlatih, ditambah dengan kondisi kerangka kerja kelembagaan, hukum dan kebijakan yang tidak layak, menunjukkan bahwa IWRM belum diimplementasikan pada tataran praktis DAS praktis.

Sebuah inventarisasi singkat diantara LSM-LSM dari seluruh dunia mengumpulkan beberapa contoh mengenai rintangan yang telah mereka temui.

- Pemerintah terus bekerja di sektor yang terpecah-pecah, akan tetapi terlalu terspesialisasi, sehingga memberikan prioritas hanya kepada tujuan sektor masing-masing yang dipengaruhi oleh orientasi terhadap produksi semata.
- Adanya ketidakjelasan konstitusional mengenai siapa yang bertanggung jawab terhadap apa. Mandat dan kepemilikan kerap kali tidak jelas, sementara peraturan perundang-undangan tidak sanggup memenuhi kebutuhan pengelolaan air sehari-hari.
- Rencana nasional sering kali tidak diartikulasikan pada tataran rencana lokal, dan hanya sedikit perhatian yang diberikan kepada proses implementasi, monitoring yang layak dan prosedur tindak lanjut.
- Kerja sama internasional sering kali hanya berfokus pada kesepakatan keuangan dan keuntungan dari sisi ekonomis ketimbang permasalahan sosial dan lingkungan hidup.
- Informasi sering kali sulit untuk diakses, usang, tidak lengkap dan/atau tidak konsisten.

- Pemangku kepentingan lokal kekurangan kapasitas yang dibutuhkan untuk ikut serta secara efektif dalam proses pembuatan kebijakan.
- Terakhir, namun tidak kalah pentingnya, tidak ada pihak yang menampung keluhan atau saran.

Oleh karena itu implementasi IWRM menemui kebuntuan. Banyak penulis dan peserta konferensi internasional yang telah mendesak negara-negara dalam pertemuan tersebut untuk mereformasi sektor air mereka. Banyak negara yang benar-benar telah mengambil langkah untuk reformasi, namun kecuali mereka mau mengakuiperan masyarakat, memperlihatkan kemauan politik untuk melibatkan mereka dan melibatkan institusi-institusi yang memungkinkan hal tersebut terjadi, maka halangan ini akan terus ada. Global Water Partnership (GWP) mendukung pandangan ini, 'Jika ada tema politik di dalam konsep IWRM, maka itu adalah tentang demokrasi dan pentingnya menciptakan mekanisme yang membuka keran partisipasi bagi semua pihak yang berkepentingan dalam keputusan yang dibuat mengenai air dan pengelolaannya pada saat dibutuhkan.'

(Lenton and Muller, 2009).

Pendekatan konvensional memberikan terlalu banyak kepentingan kepada Kemitraan Publik-Privat (public private partnership – PPP), terkadang hal tersebut mengarahkan padasituasi dimana sektor korporat yang mengambil inisiatif, akan tetapi mereka mendapatkan hak kepemilikan air, mengutamakan keuntungan ekonomi di atas pertimbangan keadilan sosial.

GWP sangat berhati-hati dan kritis terhadap peran pasar dan institusi yang berbasis kinerja dalam IWRM: ‘Barangkali ada dua dimensi yang di dalamnya IWRM merupakan suatu konsep yang kontroversial meski dapat juga dibenarkan. Yang pertama adalah hubungannya dengan konsep Manajemen Publik Baru (New Public Management) dan saran ekonomi dari kesepakatan Washington, yang menekankan peran pasar dan institusi yang berbasis kinerja. Ditilik dari banyak sudut, hal ini lebih merefleksikan ideologi yang dominan dari suatu periode dimana IWRM muncul sebagai konsep pemandu untuk pengelolaan air ketimbang menjadi esensi dari IWRM itu sendiri.’ (Lenton dan Muller, 2009: 213)

Pendekatan Negosiasi hadir sebagai jawaban atas pandangan yang berorientasi bisnis seperti biasa, menggunakan

pendekatan dari atas ke bawah (*top down*), dan atas frustrasi yang dialami oleh masyarakat lokal (dan pihak lainnya yang bekerja bersama mereka), bahwa proses-proses ini belum memberikan hasil yang memuaskan atau hasil yang seimbang, serta hak atau pelayanan dalam konteks komitmen yang berkelanjutan dalam jangka panjang.

Cakupan dan Prinsip-Prinsip

Sepuluh prinsip berikut ini membentuk basis Pendekatan Negosiasi untuk IWRM:

- I. Memprioritaskan tindakan lokal yang bersifat swakarsa untuk memprakarsai Pendekatan Negosiasi.
- II. Memberdayakan masyarakat lokal untuk menyuarakan hak-hak asasi mereka atas air.
- III. Memelihara fleksibilitas untuk bernegosiasi pada tingkat berbeda secara simultan.
- IV. Mengoptimalkan penggunaan sumber daya air dengan integrasi.
- V. Mengambil keputusan melalui musyawarah pada tingkat paling rendah yang layak.
- VI. Meningkatkan inisiatif pengelolaan air melalui negosiasi yang berulang-ulang.
- VII. Memelihara integritas dan ketahanan ekosistem.

- VIII. Bekerja untuk mencapai dan memelihara kesetaraan gender.
- IX. Mempergunakan sains dan teknologi yang layak.
- X. Menjunjung tinggi transparansi dan akuntabilitas.

Tiga prinsip pertama di atas bersifat spesifik terhadap Pendekatan Negosiasi dan secara detail dideskripsikan di bawah bagian ini. Tujuh prinsip lain sebaiknya juga dapat dipahami dengan baik karena juga penting bagi proses IWRM secara umum.

Prinsip *tindakan lokal yang bersifat swakarsa* menekankan bahwa peran masyarakat sebagai inisiator, manajer atau co-manajer dalam suatu sistem air adalah setara dengan bagian yang dikerjakan oleh badan pemerintah dan institusi lainnya. Pendekatan Negosiasi juga menekankan bahwa peran masyarakat harus maujud dalam bentuk suatu proses pengelolaan yang berkelanjutan dan jangka panjang.

Prinsip *memberdayakan masyarakat lokal* mengakui air sebagai benda sosial dan hak masyarakat untuk mengakses sumber daya tersebut adalah hak asasi manusia (mencakup aspek kuantitas dan kualitas). Hal ini harus ada di dalam pemberdayaan masyarakat. Artinya, meningkatkan

kemampuan masyarakat dalam bernegosiasi dan membuat keputusan yang bijak berdasarkan pengetahuan yang diperoleh baik dari turun temurun maupun data ilmiah.

Prinsip *memelihara fleksibilitas* menyatakan bahwa suatu pendekatan yang fleksibel adalah hal yang harus dilakukan karena IWRM berfungsi di dalam suatu lingkungan yang dinamis dimana kondisi eksternal dan internal silih berganti secara berkelanjutan. Ini sejalan dengan pengelolaan adaptif, dimana perubahan-perubahan di dalam strategi dan intervensi dibuat sesuai dengan umpan balik yang diterima dari proses monitoring dan evaluasi. Berdasarkan prinsip ini, prosedur yang simultan dan berulang-ulang dibutuhkan pada tataran yang beragam, berdasarkan anggapan bahwa pengelolaan air dilakukan pada lebih dari satu tataran dan bahwa perubahan eksternal yang dilakukan pada suatu tataran dapat berdampak pada perubahan internal di tataran lainnya.

Memungkinkan Dilaksanakannya Suatu Pendekatan Negosiasi

Walaupun negosiasi dan manajemen strategis dianggap krusial untuk mengembangkan IWRM, halangan-halangan yang diidentifikasi di atas membuat kita melihat secara jelas

bahwa tantangan utamanya adalah bagaimana *menciptakan suatu situasi kelembagaan* yang akan memungkinkan semua pemangku kepentingan untuk turut serta di dalam pengelolaan sumber daya air sebagai suatu proses pembelajaran yang berkelanjutan. Panduan ini menawarkan suatu penilaian yang terhadap kondisi dan institusi yang diperlukan untuk membuat implementasi praktis dari suatu IWRM hasil negosiasi menjadi mungkin dilakukan, khususnya di negara-negara berkembang.

Menciptakan kondisi yang demikian melibatkan perumusan strategi dan pengoordinasian kelompok, serta implementasi terhadap pendekatan tersebut pada tingkat (sub) DAS.

Pertama, *merumuskan strategi dan mengoordinasikan kelompok*-dalam bentuk dewan, komite atau grup penasihat - akan memastikan bahwa seluruh pemangku kepentingan berpartisipasi secara efektif di dalam pembuatan kebijakan dan terlibat di dalam seluruh tugas IWRM. Kelompok-kelompok ini harus bersifat permanen dan independen, meskipun tentunya mereka akan menjadi bagian dari sistem politik dan administrasi yang ada, yaitu tempat pengambilan kebijakan dan penerapan intervensi. Dengan kata lain, kelompok-kelompok ini tidak akan menggantikan entitas

pembuat kebijakan yang ada, melainkan akan memiliki mandat untuk mempersiapkan pembuatan kebijakan, dan untuk mengoordinasikan, memonitor, serta mengevaluasi progres dan dampak dari intervensi yang dilakukan.

Kelompok-kelompok ini memainkan peran sangat penting dalam menandai dan mencoba mengatasi inkonsistensi antara sektor-sektor yang berbeda dan juga berbeda tingkat antara lokal dan regional atau nasional. Kegiatan penting untuk kelompok-kelompok ini meliputi: formulasi rencana pengelolaan sumber daya air strategis, serta monitoring dan evaluasi terhadap implementasi yang telah mereka lakukan. Dalam semua kegiatan yang telah disebutkan itu, Pendekatan Negosiasi akan meningkatkan kualitas partisipasi masyarakat.

Agar kelompok-kelompok ini dapat menjalankan fungsinya sebagaimana diharapkan, ada empat kondisi yang penting untuk dipenuhi :

- Kelompok-kelompok tersebut harus memiliki akses terhadap pengetahuan dan informasi mengenai ketersediaan, penggunaan dan pengelolaan sumber daya air dan memiliki kapasitas dan sumber daya untuk

melakukan analisa, evaluasi dan penyebaran pengetahuan dan informasi tersebut.

- Mereka harus dilibatkan dalam pengorganisasian (termasuk pengorganisasian kembali) terhadap pengaturan kelembagaan untuk pengelolaan air.
- Mereka harus membuka saluran komunikasi dengan pembuat kebijakan, pemangku kepentingan dan publik dalam dua arah, yaitu menerima keluhan dan saran, utamanya dari aktor lokal, dan memastikan penyebaran informasi secara transparan.
- Mereka harus memastikan bahwa masyarakat memiliki kemampuan dalam meningkatkan kualitas kesejahteraan mereka sendiri.

Kelompok-kelompok semacam ini jarang dapat ditemukan, dan tentunya tidak memiliki fungsi yang berkelanjutan. Akan tetapi di banyak tempat di berbagai belahan dunia, masyarakat dan pemerintah berinisiatif untuk menciptakan kelompok-kelompok semacam ini. Dengan meningkatnya status dan pengalaman mereka, maka mereka akan mulai memainkan peranan yang lebih permanen dan formal dalam pengelolaan sumber daya air konvensional,

merefleksikan kepercayaan tumbuh antara pemerintah dan sektor swasta.

Kedua, keberhasilan Pendekatan Negosiasi mengonfirmasikan temuan-temuan dalam studi terkini bahwa *IWRM partisipatif harus diimplementasikan pada tingkat (sub) DAS*, atau unit-unit lain yang secara hidrologis bersifat independen dan terdiri dari sistem drainase yang jelas atau kurang lebihnya merupakan ekosistem tertutup. Pada level inilah penawaran permintaan harus disesuaikan dan pengguna langsung juga harus dibiarkan terlibat dalam tugas-tugas pengelolaan yang mempengaruhi ketersediaan dan akses kepada sumber daya tersebut. Pada level ini jumlah interaksi antara tanah, air dan hutan dapat dan seharusnya dipertimbangkan karena mereka yang mempengaruhi (bahkan acap kali mendominasi) baik ketersediaan maupun permintaan terhadap air. Seperti yang dijelaskan oleh Panduan IWRM pada Tataran DAS milik UNESCO (2009), ‘cara pandang pada tingkatan DAS memungkinkan terjadinya integrasi hal-hal yang berkaitan dengan hilir dan hulu, kuantitas dan kualitas, air permukaan dan air tanah, serta penggunaan sumber daya tanah dan air yang bersifat praktis.’

Lagi-lagi ditekankan bahwa unit-unit inilah yang berfungsi dalam sistem politik dan administratif yang membentuk Kepercayaan Lingkungan demi Pembangunan yang Berkelanjutan (Environmental Trust for Sustainable Development), yaitu batasan dan kondisi bagi pengelolaannya.

Partisipasi Sebagai Sebuah Proses Negosiasi

Negosiasi dilihat sebagai suatu pembahasan yang terbuka dan fleksibel, yang di dalamnya semua pemangku kepentingan dilibatkan dan kepentingan mereka yang berbeda-beda tersebut direfleksikan di dalam solusi yang sifatnya multi-mafaat. Di dalam solusi semacam ini manfaat didistribusikan secara optimal kepada sebanyak mungkin peserta. Untuk memperoleh hal ini diperlukan proses yang terstruktur denganhati-hati dan pergeseran paradigma dalam cara pikir semua pemangku kepentingan. Panduan ini mengacu kepada ‘negosiasi berprinsip’ (*principled negotiations*), yaitu suatu metode yang dikembangkan oleh Roger Fisher *et al.* (1991), yang berfokus pada empat poin penting, yaitu: orang (bedakan orang dengan masalah); kepentingan (perbaiki mutu kepentingan, bukan posisi); pilihan (ciptakan pilihan untuk capaian bersama); dan kriteria (gunakan kriteria obyektif).

Panduan tersebut kemudian mengidentifikasi dan membahas delapan tugas dalam memfasilitasi proses negosiasi, mulai dari persiapan proses negosiasi (tugas 1) hingga memperkuat kemampuan dan keahlian peserta (tugas 8). Dalam tugas yang terakhir ini, fokusnya harus terletak pada aktor lokal untuk memastikan bahwa mereka dianggap sebagai mitra yang setara dalam negosiasi.

Pengelolaan Strategis Terhadap Sumber Daya Air

Pengelolaan strategis mengacu kepada proses yang terstruktur, bersiklus dan berulang dari penetapan formula strategi, mempergunakan strategi tersebut untuk memandu dan mengoordinasikan intervensi, serta mengadaptasikannya dalam temuan dan pengembangan baru. Pengelolaan strategis terhadap sumber daya air memadukan strategi yang dimiliki oleh individu-individu pemangku kepentingan menjadi satu ‘paket strategi’ yang koheren dan konsisten, sehingga menciptakan keuntungan korporat yang unik serta sinergi yang dibutuhkan untuk membuat IWRM terintegrasi secara murni. Pendekatan Negosiasi dilihat sebagai suatu pendekatan yang terbaik yang dapat membantu mengonversikan proses ini – yang mencakup seluruh langkah pengelolaan – ke dalam

bentuk proses pembelajaran yang terus menerus bagi seluruh pemangku kepentingan.

Pengelolaan strategis adalah suatu proses yang terdiri dari tiga tahapan kunci dalam pengelolaan: (i) formulasi strategi; (ii) identifikasi, pengembangan dan implementasi intervensi; dan (iii) monitoring dan evaluasi pengembangan. Proses tersebut dapat dipandu oleh suatu kelompok yang strategis dan dapat mengoordinasikan kelompok lainnya (lihat bagian di atas) dimana pembuat kebijakan, badan pelaksana dan pemangku kepentingan lain bertemu dan menegosiasikan keputusan yang berkaitan dengan tiap-tiap tahap.

Dalam semua proses pengelolaan strategis, penting untuk diperhatikan bahwa negosiasi didasarkan atas permasalahan-permasalahan yang diidentifikasi oleh para pemangku kepentingan itu sendiri, dan analisa juga solusi yang memungkinkan mencerminkan kepentingan dan cara pandang mereka. Adalah juga penting untuk diperhatikan bahwa peserta memiliki pemahaman yang samatentang (i) karakter fisik, biologis dan kimiawi dan proses dari sistem sumber daya air; (ii) fungsi-fungsi sistem sumber daya air yang berbeda sehubungan dengan permintaan dari masyarakat; dan (iii) pengaturan kelembagaan (institusi, regulasi, norma dan

tradisi) untuk mengelola sistem dan fungsinya. Hal demikian juga sama pentingnya untuk semua peserta agar memperoleh kapasitas dan kemampuan untuk bernegosiasi, yaitu melalui hak-hak yang diatur oleh peraturan perundang-undangan dan akses terhadap prosedur dan informasi, serta melalui pengetahuan dan pengasahan keahlian.

Terdapat banyak pendekatan dan teknik yang berbeda untuk perencanaan strategis dan operasional, serta monitoring dan evaluasi. Panduan ini membahas mengenai kerangka kerja yang lebih detail untuk perumusan strategi, rencana aksi dan indikator untuk monitoring dan evaluasi.

Pengelolaan Bagaimanakah Selanjutnya ?

Dalam panduan ini sudah jelas bahwa Pendekatan Negosiasi hanya dapat berhasil jika diimplementasikan dengan baik dan benar melalui pengaturan kelembagaan yang dilakukan secara tepat oleh badan internasional dan pemerintah. Dengan kata lain, peningkatan yang sesungguhnya dalam IWRM, berdasarkan partisipasi masyarakat yang murni hanya dapat dicapai melalui sinergi pendekatan ‘dari pembuat kebijakan ke masyarakat’ (*top down*) dan dari ‘masyarakat ke pembuat

kebijakan' (*bottom-up*) yang dianggap baik dan benar sesuai dengan keadaan pada tingkat lokal.

Panduan pelaksanaan Pendekatan Negosiasi ini dimaksudkan sebagai langkah antara dalam pengembangannya yang lebih lanjut. Adalah penting bahwa pendekatan NA tersebut berlanjut semakin kokoh didasari oleh pengalaman-pengalaman LSM, dan pendekatan ini akan terus menantang pendekatan *top down* yang diusung oleh masyarakat internasional.

Kegiatan lebih lanjut untuk pengembangan Pendekatan Negosiasi harus berfokus pada usaha untuk meningkatkan metode itu sendiri dan kegunaannya saat diterapkan pada kondisi yang spesifik, maupun pengkondisian sehingga metode tersebut mungkin dilakukan melalui komunikasi dan kerja sama dengan organisasi internasional dan nasional. Organisasi yang menjadi mitra tersebut akan melakukan kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

- menciptakan versi nasional dari panduan ini yang memuat tinjauan mengenai pengaturan kelembagaan secara nasional untuk pengelolaan sumber daya air;

- memperkuat kapasitas LSM dalam mengusung, memperkenalkan dan mendukung Pendekatan Negosiasi serta melibatkan aktor lokal di dalam pelaksanaannya; dan
- mendukung LSM yang ingin menerapkan pendekatan tersebut dengan memfasilitasi pertukaran dan penyebaran pengalaman; dan
- mempromosikan Pendekatan Negosiasi melalui segala cara, dalam pembahasan yang berkelanjutan dengan badan nasional dan internasional yang terlibat di dalam pengelolaan sumber daya air terpadu.



1. Pendahuluan

Pendekatan Negosiasi (*Negotiated Approach*) mengacu kepada usaha-usaha yang dilakukan oleh Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam melibatkan grup-grup lokal di dalam Pengelolaan Sumber Daya Air Terpadu (*Integrated Water Resources Management – IWRM*). Usaha ini memperkenalkan negosiasi sebagai proses sehingga peserta yang terlibat mampu mencapai kesepakatan dan mengatasi masalah berdasarkan kepentingan bersama, dan bukan sebagai sebuah proses tawar-menawar dimana peserta mempertahankan posisi dan kepentingan masing-masing.

Pendekatan ini mengacu prinsip-prinsip IWRM sebagaimana yang dikembangkan sejak tahun 1970an, dan sarannya adalah memperkuat pelaksanaan IWRM dalam tataran praktis. Hal ini turut mencakup bagaimana caranya mengajak masyarakat dan kelompok lokal dan memungkinkan mereka untuk melakukan pengelolaan bersama-sama (*co-manage*) terhadap lingkungan sekitar, serta ikut serta di dalam semua aspek pengelolaan air yang mempengaruhi kesejahteraan mereka. Oleh karena itu Pendekatan Negosiasi memiliki kesamaan dengan pola pikir organisasi-organisasi

internasional yang menyimpulkan bahwa proses-proses di dalam IWRM yang ada pada saat ini lebih berorientasi kepada sistem yang tersentralisasi dan diatur hanya oleh negara saja. Meskipun masyarakat dianggap memiliki peran yang sangat penting dalam proses-proses ini, tetapi pada prakteknya struktur kekuasaan yang ada tidak mampu untuk melibatkan masyarakat lebih jauh dari tingkatan penyediaan informasi dan konsultasi.

Mengikuti pengenalan pendekatan ini satu dekade silam, sekelompok LSM dari seluruh penjuru dunia berbagi pengalaman yang mereka miliki tentang pengelolaan sumber daya air partisipatif. Sejak saat itulah mereka melanjutkan pengembangan pendekatan ini dan mendemonstrasikan nilainya untuk LSM lain yang juga bekerja meningkatkan kualitas kesejahteraan para pengguna air lokal. Pendekatan ini telah menarik minat organisasi-organisasi internasional dan pemerintah yang bertanggung jawab dalam menciptakan dan memperbaiki kondisi, penggunaan dan akses yang setara terhadap sistem sumber daya air secara umum. Buku ini menghadirkan pengalaman beberapa LSM yang telah bekerja menggunakan pendekatan selama bertahun-tahun. Selain menjabarkan visi dan prinsip Pendekatan Negosiasi, buku ini juga memperkenalkan metode dan perangkat praktis yang

dapat dipergunakan untuk memperkenalkan dan menerapkan pendekatan ini sesuai dengan situasi yang dihadapi.

Metode dan perangkat yang dibahas berfokus pada proses negosiasi dan pengelolaan strategis. Adapun metode dan perangkat tersebut tidak dimaksudkan sebagai suatu yang detil, melainkan dimaksudkan untuk (i) mengajak dan mendukung LSM lokal dalam menerapkan Pendekatan Negosiasi dalam kondisi kerja mereka yang spesifik; dan (ii) meyakinkan organisasi-organisasi nasional dan internasional bahwa pendekatan ini adalah suatu alternatif yang lebih ampuh dari IWRM tradisional, khususnya pada situasi dimana organisasi-organisasi manajemen memiliki pergeseran paradigma berpikir sehingga memberikan kondisi yang memungkinkan diterapkannya Pendekatan Negosiasi.

Evolusi Pendekatan Negosiasi

Pada akhir tahun 1990an, ada dua LSM (yaitu Gomukh Environmental Trust for Sustainable Development yang berbasis di Pune, India, dan Both ENDS di Amsterdam, Belanda) yang memulai pengembangan pendekatan alternatif untuk pengembangan dan pengelolaan sumber daya air. Melalui kampanye dan lobinya, kedua LSM ini menyadari bahwa menentang proyek-proyek infrastruktur berskala besar

yang tidak berkelanjutan saja tidaklah cukup. Adalah sama pentingnya untuk berkontribusi dalam pengembangan pengelolaan sumber daya alternatif yang berkeadilan sosial, berkelanjutan secara ekologis dan layak secara ekonomi.

Gomukh dan Both ENDS mengajak serta tujuh LSM yang telah berhasil menghubungkan inisiatif lokal kepadatingkatan yang lebih tinggi di pemerintahan dan dalam keadaan alam dan sosiopolitik yang berbeda dari seluruh dunia (Bangladesh, Bolivia, Peru, Thailand, Afrika Selatan dan Vietnam-Kamboja). Dengan menjadikan proyek-proyek mereka sebagai titik awal, organisasi-organisasi tersebut saling bersinergi untuk menjelaskan dasar-dasar Pendekatan Negosiasi dengan mempergunakan proyek mereka tersebut sebagai contoh. Hasilnya adalah buku *River Basin Management: A Negotiated Approach* (Pengelolaan Daerah Aliran Sungai: Sebuah Pendekatan Negosiasi), yang diterbitkan oleh Both ENDS pada tahun 2005.

Sejak saat itu, organisasi-organisasi mitra tersebut telah melakukan presentasi yang menekankan kepada potensi dari pendekatan tersebut pada beberapa acara di tingkat nasional dan internasional, juga kepada perwakilan Bank Dunia dan Asian Development Bank (ADB). Kemudian LSM-LSM di

Brazil, Costa Rica dan Indonesia mulai mengakui relevansi dari pendekatan tersebut terhadap apa yang mereka sedang kerjakan, serta meminta dukungan untuk dapat mengimplementasikannya. Pada tahun 2006, LSM-LSM tersebut meluncurkan beberapa proyek percontohan di Bolivia, Costa Rica, Indonesia dan Peru dalam rangka memperkuat organisasi lokal untuk menerapkan pendekatan tersebut dalam kegiatan mereka. Melalui diskusi dan pengembangan kapasitas menunjukkan bahwa pendekatan ini telah membantu organisasi-organisasi lokal untuk menaikkan nilai kegiatan mereka dalam mengusung pengelolaan partisipatif dan pengambilan keputusan dan pada saat yang sama mengintegrasikan beragam bentuk pemangku kepentingan dan memberikan perhatian pada konservasi ekosistem dan keanekaragaman hayati. Pendekatan semacam ini telah menarik minat para pembuat kebijakan dan badan donor, khususnya karena pendekatan ini dapat diterapkan dalam kegiatan yang berkaitan dengan perubahan iklim, 'hak atas air' dan pengelolaan lahan kering.

Sambutan positif dan adanya kesediaan para pihak untuk menggunakan pendekatan ini sejalan dengan temuan organisasi-organisasi internasional seperti Bank Dunia dan UNESCO bahwa pendekatan baru terhadap IWRM ini

dibutuhkan untuk menghadapi krisis air global (lihat bagian 3.1). Pendekatan-pendekatan semacam ini harus mampu memfasilitasi lebih banyak lagi pengelolaan dan pembuatan kebijakan partisipatif, berfokus pada pemberdayaan aktor lokal sehingga dapat menjadi peserta penuh dalam segala tahapan dan proses perencanaan sumber daya air.

Siapa Kami

Seiring dengan bertumbuhnya permintaan atas kerangka kerja praktis yang melampaui kasus individual dan memungkinkan untuk implementasi Pendekatan Negosiasi yang lebih luas, sekelompok LSM mitra -AEDES (Peru), ECOA (Brasil), FANCA (Costa Rica) dan Telapak (Indonesia), Gomukh Environmental Trust (India) dan Both ENDS- memutuskan untuk mengembangkan konsep dan perangkat Pendekatan Negosiasi lebih jauh lagi. Pada tiga acara lokakarya yang diselenggarakan antara bulan Maret 2009 dan Juni 2010, para mitra ini menggambarkan visi dan prinsip mereka terhadap pendekatan ini. Mereka juga melakukan identifikasi dan mengembangkan serangkaian perangkat dan serangkaian rekomendasi mengenai bagaimana caranya agar pendekatan ini bisa terlaksana.

Buku ini menghadirkan panduan yang dihasilkan dari proses tersebut. Diharapkan bahwa konsep ini akan meyakinkan semua mitra yang terlibat dalam proses IWRM - dari masyarakat lokal hingga badan pelaksana di tingkat nasional dan organisasi pembiayaan di tingkat internasional - bahwa pendekatan baru ini, yang didasarkan pada partisipasi murni dari para pemangku kepentingan lokal, merupakan hal yang layak untuk dilakukan. Buku ini juga dimaksudkan untuk menstimulasi pengembangan yang lebih jauh dari Pendekatan Negosiasi ini sehingga bisa dijadikan suatu titik awal dan acuan bagi proses pembelajaran yang berkelanjutan dan pengembangan yang terus dilakukan seiring dengan munculnya pengalaman-pengalaman baru.

Saat mendefinisikan ekspektasi dari publikasi ini, LSM-LSM yang terlibat menyadari bahwa pembangunan aliansi menjadi penting untuk memperluas jangkauan pendekatan tersebut. Pada bulan Maret 2009, Aliansi Pendekatan Negosiasi (*Negotiated Approach Alliance* – NA Alliance) didirikan. Selama 18 bulan proses penulisan yang intens yang dikerjakan secara paralel dengan kegiatan pengembangan kapasitas di Bolivia, Costa Rica, Indonesia dan Peru, para anggota Aliansi saling mengunjungiproyek satu sama lain, mengikuti lokakarya pelatihan dan mempresentasikan

pendekatan ini di forum tingkat nasional dan internasional di Costa Rica dan Indonesia, dan pada Forum Air Sedunia yang Kelima (*Fifth World Water Forum*) di Istanbul tahun 2009. Merupakan suatu kebanggaan untuk mempersembahkan publikasi ini sebagai sebuah produk dari Aliansi NA.

Struktur Panduan

Bab 2 sampai Bab 5 menjelaskan sejarah dan latar belakang IWRM dan kegagalannya yang terlihat dengan adanya krisis air saat ini, visi dan prinsip Pendekatan Negosiasi serta karakteristik utamanya. Bab 7 dan 8 berfokus pada teknik partisipasi sebagai suatu proses negosiasi dan pada pengelolaan strategis terhadap sumber daya air sebagai dasar bagi negosiasi. Bab 6 membahas bagaimana menciptakan suatu keadaan kelembagaan yang dapat memungkinkan terlaksananya Pendekatan Negosiasi. Bab 9 mempertimbangkan langkah-langkah yang sebaiknya dilakukan untuk mengembangkan dan mendukung Pendekatan Negosiasi.

Lampiran A menyajikan informasi latar belakang mengenai pengelolaan air, dan Lampiran B menyajikan lima studi kasus

penerapan Pendekatan Negosiasi oleh mitra yang berkontribusi dalam panduan ini.



2. Pengelolaan Sumber Daya Air Terpadu

Pendekatan Negosiasi merepresentasikan hasil yang diperoleh dari upaya-upaya terkini untuk meningkatkan prinsip-prinsip IWRM yang meskipun sudah diterima secara luas, tetapi masih kurang diimplementasikan. IWRM muncul pada tahun 1980an dan 1990an sebagai jawaban atas kegagalan pengelolaan air ketika ia berkembang pada abad ke 20 menjadi semata-mata bersifat teknologis serta berorientasi hanya pada ketersediaan untuk memenuhi permintaan berbagai sektor perekonomian.

Bab ini membahas pengembangan pengelolaan sumber daya air yang membawa kita kepada respons logis IWRM untuk memenuhi tantangan krisis air global yang terjadi.

2.1 Evolusi Pendekatan Terhadap Pengembangan dan Pengelolaan Sumber Daya Air

2.1.1 Pengelolaan Air Sebelum Awal Abad ke-18

Sejak zaman dahulu kala, penggunaan sumber daya air terbukti dilakukan secara berkelanjutan, bahkan hingga awal abad ke-18. Aliran air dan sungai dipersepsikan secara holistik, dan pada saat itu tingkat kerusakan dan polusi masih berada pada batas kemampuan aliran air, sungai dan danau untuk memulihkan diri sendiri. Kendati memang ada beberapa sumberpolusi di sekitar kota-kota dan pedesaan yang memiliki industri penyamakan kulit dan pekerjaan besi,dan adanya sistem pembuangan limbah domestik kota, akan tetapi total beban polusi saat itu masih rendah.

Karena populasi penduduk relatif rendah dan tersebar dengan baik, maka permintaan akansistem air tawar juga masih relatif rendah, kompetisi dan konflik juga jarang terjadi. Sejalan dengan tingkateknologi pada masa itu, air digunakan secara efisien, sementara akses dan distribusinya pun sangat merata. Selain itu, ketersediaan air tawar umumnya jauh

melampaui kebutuhan yang ada hampir di mana pun karena sebagian besar pemukiman penduduk terletak di tepi sungai dan danau. Meski demikian, sebagaimana dicatat oleh para sejarawan, pendekatan terhadap pengembangan dan pengelolaan sumber daya air dapat dibagi menjadi dua kategori, yaitu pendekatan peradaban hidrolik kerajaan (*imperial hydraulic civilization approach*) dan pendekatan berbasis masyarakat lokal. Kedua hal ini tidak bersifat eksklusif, melainkan seringkali dikombinasikan dalam sistem yang saling mendukung.

Pendekatan Peradaban Hidrolik Kerajaan

Pendekatan peradaban hidrolik pertama kali diutarakan oleh Karl Wittfogel dalam karyanya yang merupakan pionir dan menjadi rujukan penting bagi studi serupa, *Oriental Despotism* (1957), yang mencerminkan respon negara (kaisar, raja, tuan tanah feodal) terhadap bencana seperti banjir dan kekeringan. Dalam pendekatan terhadap pengelolaan sumber daya air ini, inovasi dan pengembangan dihubungkan dengan kebutuhan para raja dan kaisar untuk mengendalikan rakyatnya atau adanya keinginan untuk menaklukkan wilayah lain.

Pada masa itu, negara mengelola kekuatan politiknya dengan mengontrol sumber air utama secara eksklusif. Negara membangun dan mengelola kendali banjir dalam skala besar beserta sistem irigasi, yang membutuhkan koordinasi yang tersentralisasi dan birokrasi khusus untuk memungut pajak air. Sistem ini memungkinkan para penguasa untuk mendanai pasukan dan tenaga kerja untuk meraih tujuan-tujuan kerajaan, sekaligus memenuhi kebutuhan masyarakat. Kemudian seluruh temuan teknis dan manajemen teknik dipersiapkan untuk mengambil kendali atas sistem air tawar. Motivasi ini juga relevan untuk pengelolaan kota pesisir tempat dimana terdapat jalur perdagangan, komunikasi dan zona perikanan dikendalikan oleh armada angkatan laut negara yang kuat.

Sebagai contoh adalah Cina, dinasti-dinasti kekaisaran menyadari bahwa pengelolaan sistematis terhadap banjir dan kekeringan di DAS Yangtze dapat menjadi basis bagi ambisi mereka akan politik dan perluasan daerah militer. Hal serupa juga terlihat di kerajaan-kerajaan yang tumbuh subur di wilayah Mesopotamia yang bersusah payah memanfaatkan dan mengendalikan perairan di sungai Efrat dan Tigris untuk meraih dominasi kekuasaan politik. Bahkan di masa Mesir Kuno, para firaun bergantung kepada penguasaan dan

pengendalian sungai Nil untuk pembangunan perkotaan dan agraria serta perlindungan dari banjir di kerajaan mereka (Pearce, 1992).

Yang menarik adalah, pada sistem kerajaan yang tersentralisasi, selama jumlah air yang dipergunakan berada dalam batas daya dukung ekosistem air tawar, tidak ditemukan dampak negatif sistem tersebut terhadap lingkungan hidup. Walaupun dalam tinjauan yang dilakukan sejarawan terhadap runtuhnya peradaban Mesopotamia ditemukan hubungannya dengan praktek pengelolaan air yang tidak berkelanjutan, hanya ada sedikit sekali praktik peradaban hidrolis 'perintah dan kontrol'. Banyak peradaban lain pada masanya yang tidak mempergunakan sistem tersebut untuk mencapai tujuan politik mereka.

Pendekatan Berbasis Masyarakat Lokal

Suatu kekurangan dalam tinjauan historis adalah evolusi sistem manajemen air cenderung dipandang sama dengan sejarah politik. Hal ini menyebabkan penekanannya melulu diberikan kepada para raja, kaisar dan peperangan sementara tidak memedulikan peran signifikan dari inovasi individual dan praktik yang dilakukan oleh masyarakat selama berabad-abad. Di banyak tempat di seluruh dunia,

masyarakat telah memanfaatkan dan mengelola sumber daya air mereka sendiri dengan mempertimbangkan kondisi geografis dan lingkungan, kearifan lokal, serta kemahiran individual maupun kolektif (Agarwal dan Narain, 1997).

Banyak komunitas mulai dari yang berpola agraris, hidup di hutan hingga yang hidup dari hasil tangkapan ikan di delta dan muara, mengembangkan teknik khas mereka yang berkelanjutan untuk mengelola air di lingkungan sekitar mereka. Teknik-teknik semacam ini sesuai dengan skala kegiatan mereka, dapat diterima untuk skala penyebaran tingkat masyarakat dan dapat ditiru/dilakukan orang lain dalam komunitas tersebut dikarenakan keberhasilannya yang sudah teruji. Di bawah rezim kepemilikan bersama, pengelolaan air dilakukan oleh perwakilan kelompok. Selain itu langkah-langkah perlindungan dari banjir diperlakukan sebagaimana layaknya barang publik. Dengan demikian, persepsi mengenai air baik secara umum maupun sistem sungai secara khusus, dipandang secara holistic dan terpadu.

Saat konflik air muncul antar desa atau dalam suatu DAS, konflik tersebut diselesaikan melalui diskusi dan negosiasi, atau dengan kekerasan. Konflik yang sarat dengan kekerasan

jarang terjadi karena kebanyakan permasalahan dapat diselesaikan melalui negosiasi dan diskusi.

Sudah ribuan tahun sistem pengelolaan air yang sangat baik ini berevolusi dan berkembang, beberapa sistem bahkan bertahan hingga masa kini. Sistem-sistem yang ada di Asia dan Timur Tengah serta pra kolonial di Amerika Selatan adalah bukti nyata. Sistem tersebut mencakup pengalihan level arus dan penahan banjir, *qanats* (sistem pengelolaan air yang menyalurkan air untuk pemukiman dan irigasi yang biasanya digunakan pada iklim panas, arid dan semi-arid) dan kanal di atas tanah permukaan, tampungan air untuk desa dan kuil, sumur dengan *shadufs* (alat pengambil air) dan roda zaman Persia (*sinias*), pintu air searah, gundukan berundak dan danau buatan (*cascades of bunds and excavated lakes*), terasering bertingkat yang dipahat di sisi perbukitan dan sistem irigasi yang berotasi (sekuensial) yang dikelola oleh masyarakat desa, dsb. Selain teknik dan struktur ini, institusi-institusi untuk pengelolaan masyarakat terhadap air juga berkembang¹ dan terus berfungsi di beberapa daerah. Desentralisasi dan pendekatan yang sangat demokratis semacam ini disebutkan sebagai ‘... suatu tradisi paralel dimana sungai-sungai dan kekayaan alam lainnya

1

dikonservasikan, dan bukan dilawan.’ (Pearce, 1002). Namun sayangnya, pada era modern, kecenderungan untuk memaksakan sistem *top down*, birokratis dan mekanisme yang tidak fleksibel telah membawa kepada pengabaian dan penelantaran sistem yang telah teruji waktu dan diadaptasi secara lokal.

2.1.2 Pendekatan Teknis (abad ke-18 dan 19)

Pada akhir abad ke-18 dan abad ke-19, kemajuan dalam bidang pembangunan dan teknik konstruksi telah memungkinkan kita untuk membangun bendungan batu, sistem kanal, tembok pelindungan dari banjir dan pengalihan arah air dalam skala yang cukup besar. Negara di sini menjadi pemain yang dominan; sementara sistem hidrolik kerajaan dari masa lampau dirubah menjadi sistem hidrolik yang baru, tersentralisasi dan diatur oleh negara. Sistem pengelolaan oleh masyarakat tetap terpelihara, terutama pada daerah yang sulit dijangkau dan secara politis tidak dianggap penting.

Akan tetapi secara bertahap, pengelolaan sumber daya air menjadi suatu bisnis negara karena pemerintah menyadari bahwa kendali atas sistem air adalah penting bagi pemerintahan secara umum, juga untuk keperluan agraris,

industri dan pembangunan perkotaan. Beberapa negara memerintahkan pembangunan bendungan berskala besar dan medium berikut jaringan kanalnya untukmendapatkan keuntungan yang lebih cepat dari pertanian. Pada tahap-tahap awal tersebut, negara-bangsa (*nation states*) akan menghadapi krisis yang terkait dengan volume atau kualitas dari persediaan air mereka.

2.1.3 Pengelolaan Air di Abad ke 20

Selama abad ke 20, seiring dengan meningkatnya permintaan akan air, skala kehilangan (abstraksi) air tawar pun ikut meningkat. Perangkat mekanik yang lebih modern seperti pompa, memungkinkan untuk mengambil air dari akuifer, dan mendapat control substansial atas sistem hidrolik dalam rangka menngatasibencana alam seperti banjir dan kekeringan.

Setelah Perang Dunia II, terdapat perubahan lebih jauh dalam pendekatan terhadap pengelolaan air di kebanyakan negara. Dengan dalih spesialisasi, pemerintah menciptakan departemen yang terpisah untuk mengatur ‘sektor-sektor air’ yang begitu beragam seperti irigasi, air tanah, penyediaan air untuk publik, perikanan, pembangkit listrik tenaga air, angkutan sungai, laut dan muara, dsb. Jumlah badan yang

berwenang naik berkali-kali lipat, walaupun mereka beradadi bawah kementerian yang sama, hal ini terjadi sedemikian rupa sehingga badan-badan inimenjadi terputus satu sama lainnya dan menjalankan fungsinya dalam keadaan terpisah-pisah. Sangat sering terjadi, antarbadan melihat badan lainnya sebagai saingan dalam memperebutkan sumber daya yang sama. Departemenisasi yang birokratis menjadi ekstrem dan pendekatan yang awalnyaholistik menjadi terpecah dan mengalami disintegrasi.

Semua ini membawa kita kepada pendekatan yang berorientasi kepada persediaan dan inovasi keteknikandengan cara yang berlebihan. Ini juga yang membuat kita menyia-nyiakan pengelolaan permintaan, yang pada akhirnya membawa pada ketidakseimbangan pada aspek kualitatif maupun kuantitatif pengelolaan air. Lebih jauh lagi, hal ini juga berdampak pada ketidaksetaraan yang parah dalam hal akses terhadapair maupun ketersediaan air,juga pada deteriorasi dan kerusakanan pada air permukaan, air tanah dan ekosistem lautan. Ketika populasi meningkat, sistem yang ada di pedesaan menjadi tidak lagi memadai, ia mulai tergantung pada dukunganteknis, keuangan dan administratif dari pihak lain.

Seiring dengan bertumbuhnya populasi, gangguanmulai terjadi pada sungai dan badan air lainnya sehingga polusi air turut meningkat. Disadari bahwa kebijakan-kebijakan beserta sistem administrasi dan hukum untuk mengatur keadaan kehilangan (abstraksi) ini serta penggunaan air tawar tidaklah memadai. Hal ini menyebabkan kondisi sistem air tawar kian memburuk dan akuifer air tanah pun juga menciut. Pada akhir tahun 1980an, pertumbuhan populasi penduduk dan kenaikan eksponensial atas permintaan air dan tingkat abstraksi, ditambah praktik penggunaan air yang tidak berkelanjutan serta pembuangan limbah menyebabkan krisis air yang serius. Air menjadi langka dalam pengertian yang absolut, sementara kualitasnya pun menurun. Sebagai contoh, ketersediaan air tahunan per kapita di India turun dari lebih dari 4.000 m³ pada tahun 1980an menjadi sekitar 1.869 m³ (UNEP, 2009).

Pada tahun 1980an, jumlah sektor yang mulai peduli akan kegiatan yang berhubungan dengan air telah meningkat dengan cepat. Pada kebanyakan contoh kasus, tiap sektor memperjuangkan tujuannya sendiri, yang seringkali bertentangan dengan sektor lain. Hal ini menyebabkan tidak adanya keterkaitan, akuntabilitas dan tanggung jawab antar sektor, serta menciptakan suatu keadaan 'bebas untuk

semua'ketikakompetisi pencarian sumber daya air meningkat. Tanpa adanya kontrol dan regulasi yang layak, tingkat polusi akan naik dan mengarahkan kita kepada penurunan dan penghancuran banyak sistem akuatis.

Kurangnya komunikasi antara badan-badan pemerintah yang terkotak-kotakkan secara berlebihan dan kerap kali tidak berfungsi telah membuat kehadiran 'pendekatan integratif' menjadi tak terelakkan.

Pada abad ke-21, lebih dari 50% sumber daya air tawar global, dan mungkin lebih besar lagi bagi air tanah di dalam akuifer, tetap berada di luar kendali pemerintah. Di banyak negara, situasi ini adalah hasil dari kurangnya komunikasi dan koordinasi akibat badan pemerintah yang terlampau terkotak-kotakkan dalam departemen-departemen dan sering kali tidak berfungsi. Contohnya di India, 90% dari air tawar yang ada pada saat ini dikelola sepenuhnya oleh masyarakat, tanpa adanya regulasi dan kontrol dari negara. Pada saat yang sama, lebih dari 60% sumber daya air sungai tidak berada di bawah kendali langsung baik oleh negara maupun badanusaha (GoI, 2008).

Situasi ini merupakan kutukan dan anugerah sekaligus. Kutukan, karena banyak orang-orang miskin dan termarginalkan menjadi tidak dapat mengakses sumber daya air permukaan maupun air tanah. Tetapi juga anugerah, karena banyak orang yang masih memiliki kebebasan untuk mempergunakan keahlian, pengetahuan tradisional dan kemampuan negosiasinya di masyarakat untuk memastikan adanya akses yang setara terhadap sumber daya air dan ikut serta di dalam pengelolaannya.

Situasi ini juga telah memaksa badan-badan yang tersentralisasi untuk bergegas mengoreksi anomali-anomali yang terjadi di dalam pengembangan, distribusi dan manajemen sumber daya air. Dengan istilah halus 'reformasi sektor air' di kebanyakan negara-negara berkembang, proses ini juga menyediakan kesempatan bagi masyarakat untuk memperkenalkan perubahan teknologi dan mempergunakan sistem elektronik dan ilmu pengetahuan yang mutakhir agar pengembangan dan pengelolaan sumber daya air menjadi lebih praktis, relevan dan berkelanjutan.

2.2 Pengelolaan Sumber Daya Air yang Terpadu

2.2.1 Kegagalan Praktik ‘bisnis seperti biasa’

Pendekatan terhadap pengelolaan sumber daya air telah mengalami perubahan besar selama 20 tahun terakhir. Perubahan ini seringkali berakar dari paradigma praktik pengelolaan sumber daya air yang berorientasi kepada ketersediaan tidak berkelanjutan yang begitu mendominasi seabad terakhir ini.

Di seluruh dunia, terdapat contoh-contoh yang tidak terhitung jumlahnya atas kegagalan intervensi teknologi yang tersentralisasi dan berorientasi ketersediaan, seperti pembangunan bendungan besar yang sebetulnya tidak membawa peningkatan apapun terhadap kondisi sosio-ekonomi kelompok masyarakat marjinal seperti masyarakat miskin atau petani penggarap. Proyek keteknikan semacam ini hampir selalu dilakukan dengan mengorbankan sistem sosial dan alam -karena seringkali pembangunan ini menyebabkan pemindahan penduduk dalam skala besar-dan menimbulkan konflik. Selain itu, hal ini juga mengarah kepada kecacatan kepemilikan air permukaan dan air tanah, yang di banyak

negara berhubungan langsung dengan kepemilikan tanah. Fakta bahwa kelompok marjinal kehilangan akses terhadap air adalah suatu hal yang patut dikhawatirkan.

Contoh lainnya dari intervensi rekayasa yang bersifat berorientasi ketersediaan tidak berkelanjutan melingkupi pekerjaan perlindungan dari banjir seperti pembuatan tanggul di sepanjang sungai. Memang tanggul-tanggul semacam ini melindungi masyarakat dari banjir tahunan, akan tetapi para petani yang menghuni daerah dataran banjir juga mulai mengalami kekeringan dan perlu membeli pupuk untuk mengganti kehilangan deposit aluvial yang subur. Dalam banyak kejadian, penanggulangan tidak mampu mengatasi banjir dalam ukuran yang masif, seperti yang terjadi di sungai Yangtze dan Kuning di Cina; sungai Gangga, Kosi dan Brahmaputra di dataran Indus-Gangga dan sungai Rhine di Jerman dan Belanda. Pembuatan tanggul juga mengganggu dinamika yang sensitif dan rapuh antara air permukaan dan air tanah, serta sering malah menghambat limpasan banjir. Dampak dari efek yang dihasilkan adalah banyak orang di daerah delta yang telah mengalami semacam keamanan jangka pendek, kini tidak berdaya.

Bersamaan dengan adanya pembangunan, populasi penduduk yang terus bertumbuh dan kegiatan perekonomian yang juga meningkat, muncul masalah serius sehubungan dengan kualitas air dan distribusinya. Semuanya telah menciptakan konflik di antara pengguna air yang berbeda – hulu dan hilir, perkotaan dan pedesaan, penduduk lokal dan imigran temporer – dan juga di antara petani penanam makanan dan biji-bijian, dan sebagainya.

2.2.2 Munculnya Konsep IWRM

Bentuk-bentuk awal pengelolaan sumber daya air yang terpadu dapat dilacak balik ke Tennessee Valley Authority di Amerika Serikat (1933), Damodar Valley Corporation di India Tengah (1948), Kesepakatan Nil di Mesir (1929 dan 1959) dan masih banyak lagi yang lainnya. Walaupun komisi-komisi tersebut bertujuan untuk meningkatkan alokasi dan integrasi, pada akhirnya mereka justru sering memenuhi hanya satu dua tujuan saja seperti mengalokasikan tanggung jawab antar negara, menandatangani perjanjian atau membangun bendungan dan sistem kanal berukuran besar.

Analisa Kebijakan Pengelolaan Air untuk Belanda (*Policy Analysis of Water Management for the Netherlands-PAWN*) yang dilaksanakan pada akhir tahun 1970an oleh Rand

Corporation (AS) dan Delft Hydraulics Laboratory (Belanda) barangkali merupakan studi tentang pengelolaan air yang paling komprehensif karena mencakup seluruh pengguna air, permasalahan kualitas dan kuantitas, pertanian, navigasi, dan sebagainya (Rand Corporation, 1981 – 1982; Veen dan Barse, 1982).

Respon utama yang pertama kali dibuat secara global untuk menjawab permasalahan krisis air yang semakin serius adalah Deklarasi Dublin tentang Air dan Pembangunan Berkelanjutan (ICWE, 1992). Para pihak penandatanganan menyerukan adanya suatu pendekatan baru yang bersifat fundamental bagi pengelolaan sumber daya air, yaitu pendekatan yang mengakui adanya saling ketergantungan antar kelompok penduduk dan antara manusia dan alam sehubungan dengan sumber daya air.

Selain itu pada tahun 1992, Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup dan Pembangunan di Rio de Janeiro kembali mengusung hasil dari diskusi sebelumnya dalam Agenda 21 (UN, 1992), suatu dokumen kesepakatan yang meletakkan agenda rinci untuk tindakan yang akan dilakukan pada abad ke-21. Satu elemen yang penting dalam Agenda 21

adalah Bab XVIII, yang menyerukan dilakukannya pengelolaan terpadu untuk sumber daya air.

Pengelolaan Sumber Daya Air yang Terpadu

Ada banyak pengertian yang berbeda atas pengelolaan sumber daya air yang terpadu. Contohnya:

- Suatu proses sistematis untuk pembangunan berkelanjutan, alokasi dan monitoring penggunaan sumber daya air di dalam konteks tujuan sosial, ekonomi dan lingkungan hidup. Hal ini berbeda dengan pendekatan sektoral yang diterapkan di banyak negara..’ – Cap-Net (UNDP) manual pelatihan online.
- ‘Suatu proses yang mengusung pengembangan terkoordinasi dan pengelolaan air, tanah dan sumber daya yang terkait, untuk memaksimalkan hasil kesejahteraan ekonomi dan sosial yang setara, tanpa mengorbankan keberlanjutan ekosistem vital’ – UN Organizations and the Global Water Partnership (GWP, 2000).

Hal ini menandakan adanya penerimaan masyarakat internasional terhadap kebutuhan untuk memperkenalkan IWRM ke dalam sistem perencanaan dalam tingkat nasional dalam rangka menyelesaikan permasalahan air global yang semakin serius. Bab XVIII menekankan pentingnya kerangka kerja dasar untuk integrasi dan pendekatan holistik terhadap pengembangan dan pengelolaan sumber daya air.

Menariknya, pada saat berlangsungnya negosiasi Rio, kebanyakan negara berkembang menentang dimasukkannya air sebagai ‘benda ekonomi’ atau komoditas yang dapat diperjualbelikan sehingga hal tersebut tidak menonjol di dalam Agenda 21.

IWRM merupakan suatu pendekatan holistik yang mencoba mengintegrasikan pengelolaan lingkungan fisik di dalam kerangka kerja socio-ekonomi dan administratif. Tujuan sentral di dalam IWRM adalah untuk mengamankan air untuk semua keperluan dan mengelola risiko, serta merespon dan mencegah bencana. Pencapaian tujuan-tujuan ini menuntut adanya resolusi terhadap sejumlah pertukaran kompensasi (*trade off*) untuk mengelola keseimbangan antara kebutuhan sektor-sektor yang bervariasi dan pembuatan mekanisme yang cocok untuk pemerintahan, serta untuk menghadapi situasi dan kondisi lingkungan, ekonomi dan sosial yang

selalu berubah-ubah. IWRM juga memperjuangkan jasa air yang efektif dan dapat diandalkan dengan mengoordinasikan dan menyeimbangkan kebutuhan pengguna air yang beraneka ragam.

Baru-baru ini, organisasi-organisasi seperti UNESCO telah merekomendasikan ‘Prinsip-prinsip IWRM’ untuk diimplementasikan pada ‘DAS’.² Panduan IWRM dari UNESCO, sebagai contoh, memperhatikan bahwa ‘Meskipun infrastruktur kelembagaan yang “memungkinkan” merupakan suatu prasyarat yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan IWRM, hal tersebut tidak cukup untuk melaksanakan praktik pengelolaan air yang efektif - yaitu untuk menjawab kebutuhan akan produk yang efisien dan dapat diandalkan atas jasa yang membutuhkan air seperti pembangkit listrik tenaga air, penyediaan air untuk perkotaan dan industri dan sawah beririgasi, atau bahkan aliran air di lingkungan hidup dan pengurangandampak banjir. Pada skala DAS-lah skema kerja sama, usaha dengan jangkauan luas seperti koordinasi, kolaborasi dan tindakan bersama diimplementasikan’ (UNESCO, 2009; lihat juga Bagian 3.1).

Keamanan Ketersediaan Air

Keamanan ketersediaan air dapat diartikan sebagai ‘ketersediaan dalam kuantitas dan kualitas yang dapat diterima untuk kesehatan, kesejahteraan, ekosistem dan produksi, ditambah dengan tingkat yang bisa diterima untuk manusia, lingkungan hidup dan ekonomi dari risiko terkait air.’ (Grey dan Sadoff, 2007).

Sepanjang Pekan Air Afrika Pertama yang diselenggarakan di Tunis pada bulan Maret 2008, Dewan Menteri Afrika untuk Air (African Ministers Council on Water – AMCOW) dan African Development Bank menawarkan definisi yang serupa, bedanya mereka lebih mengacu kepada ‘bencana terkait air’ ketimbang ‘risiko terkait air’ (AMCOW, 2008).

DAS dan Sistem Air

DAS secara hidrologi sudah terdefinisi dengan baik. Pada skala fisik inilah persediaan dan penggunaan air harus disesuaikan, zat pengontaminasi yang dilepaskan ke air mempengaruhi ekosistem dan penggunaan oleh manusia, dan bencana semacam banjir dapat diatasi dan dicegah. Dalam pengertian ini, konsep DAS sebagai unit yang pantas untuk IWRM harus diperluas kepada sistem air, mengacu kepada unit-unit kewilayahan dimana untuk tujuan pengelolaan, terdefinisi dengan baik. meskipun batas air tidak selalu dapat

ditentukan, mendelineasi proses hidrologi dan/atau ekologi yang spesifik dan kadang unik. Contohnya adalah unit-unit drainase di wilayah delta, DAS drainase danau yang membentuk DAS, dan ekstraksi akuifer dan wilayah pengisian ulang (*recharge areas*) (Lihat juga Bagian 7.2.1 dan 8.3).

2.3 Ringkasan

Bab ini telah menjelaskan evolusi dari pendekatan pengelolaan sumber daya air dan betapa perkembangan teknologi dan pertumbuhan penduduk memiliki andil dalam munculnya pengelolaan sumber daya air yang terpadu (IWRM) yang disambut secara luas pada tahun 1970an.

Hingga pertengahan abad ke-18, ketersediaan air secara umum lebih dari layak untuk memenuhi permintaan, dan tingkat penggunaan sumber daya air berada di daya dukung ekosistem air tawar. Rendahnya kepadatan penduduk menyebabkan jarang terjadi konflik perebutan air, dan limbah yang dibuang ke sungai dan danau dapat diserap tanpa mempengaruhi manusia dan ekosistem.

Masyarakat menganut pandangan yang holistik terhadap air dan tidak memandang air semata-mata sebagai masukan ekonomis untuk konsumsi dan produksi. Dua rezim pengelolaan yang berbeda satu sama lain: (i) pendekatan peradaban hidrolis kerajaan yang di dalamnya para penguasa menyediakan dan mengatur sistem air (seperti pengendalian banjir dan sistem irigasi yang berskala besar) demi keuntungan mereka sendiri dan demi kendali politik; dan (ii) pendekatan berbasis komunitas, dimana masyarakat lokal

mengelola akses mereka terhadap air sebagai sumber daya yang dimiliki bersama.

Gambaran indah ini mulai berubah pada abad ke-18 dan 19 saat populasi penduduk yang kian bertumbuh dan perkembangan teknologi membawa kemunculan negara-bangsa (*nation states*). Pemerintah menjadi pengelola yang paling kuat terhadap sumber daya air dan tujuan mereka yang eksklusif adalah untuk memfasilitasi pertumbuhan proses agraris, industri dan urbanisasi. Pada akhir abad 20, hal ini telah membawa kita pada pendekatan yang bersifat berorientasi terhadap persediaan yang berlebihan, yang mengakibatkan terjadinya ketidakadilan sosial yang serius dalam akses terhadap air, kekurangan air dan pengurangan serta kerusakan terhadap ekosistem air permukaan, air tanah dan kelautan.

Sistem pedesaan individual tidak lagi bersifat swasembada, dan malah menjadi tergantung kepada bantuan teknik, keuangan dan administratif dari eselon pemerintah yang lebih tinggi. Namun demikian, kurangnya komunikasi dan ketersambungan antara badan-badan pemerintah yang terlalu terkotak-kotak, dan bahkan tidak berfungsi, gagal

menyelesaikan permasalahan pengelolaan sumber daya air yang sebetulnya membutuhkan pendekatan terpadu.

Konsep IWRM muncul pada tahun 1970an. Pendekatan tersebut disambut positif oleh masyarakat dunia internasional secara luas, dimulai dengan Konferensi Air dan Lingkungan Hidup di Dublin, Irlandia (Januari 1992) dan Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup dan Pembangunan di Rio de Janeiro, Brasil (Juni 1992). IWRM merupakan suatu pendekatan holistik yang mencoba mengintegrasikan pengelolaan lingkungan fisik di dalam kerangka kerja sosio-ekonomi dan administratif. Pendekatan ini membutuhkan adanya *trade off* antara kebutuhan sektor yang beragam dan membuat mekanisme yang cocok untuk pemerintahan dan untuk menghadapi situasi dan kondisi lingkungan, ekonomi dan sosial yang terus berubah sepanjang waktu. Baru-baru ini, masyarakat internasional merekomendasikan bahwa prinsip-prinsip IWRM paling baik diaplikasikan pada sistem air yang memiliki batasan hidrologis dan/atau ekologis yang jelas seperti DAS.

Catatan

1. Lihat Arthashastra oleh Kautilya, tulisan dari India mengenai kenegaraan, kebijakan ekonomi dan strategi militer yang bertanggal dari 350-280 SM.
2. Melalui panduan ini, istilah 'DAS' mengacu kepada konsep yang luas dari wilayah yang didefinisikan dengan baik secara hidrologis dan cocok dengan IWRM, yang mencakup unit-unit drainase dan akuifer, sebagai contohnya (lihat juga kotak 'DAS dan sistem air' pada halaman 9).



3. Cakupan Dari Pendekatan Negosiasi

Pendekatan Negosiasi menjawab kefrustrasian yang dialami oleh masyarakat, pemilik tanah kecil, organisasi sosial dan aktor-aktor lain karena pendekatan tradisional tidak dapat memberikan hasil yang memuaskan maupun hasil yang seimbang dari segi pelayanan maupun hak dalam komitmen jangka panjang. Pendekatan Negosiasi menyorot pada pengelolaan sumber daya alam yang tidak berkeadilan dan tidak berkelanjutan, secara khusus pada proses pengambilan keputusan yang terus menjadi hak eksklusif pejabat pemerintah dan seringkali tidak melayani kepentingan pengguna air lokal dan mengabaikan dampak terhadap alam.

Konsep IWRM tetap menjadi sebuah wacana dan menemui jalan buntu. Solusinya adalah dengan melibatkan masyarakat secara setara dan operasional di dalam pengelolaan air, sehingga dapat beralih dari paradigma kerangka kerja tersentralisasi yang diatur pemerintah.

3.1 IWRM, Konsep Kuat Namun Lemah Dalam Implementasi

Meskipun konsep IWRM cukup kokoh dan diterima secara global, pendekatan-pendekatan dan metode implementasinya masih berkembang. Sebagai contoh, Panduan IWRM pada Tingkat DAS yang dibuat oleh UNESCO menyatakan bahwa ‘...bagaimanapun, pendekatan yang dikembangkan dengan baik, kuat secara ilmiah, diterima secara sosial dan layak secara ekonomi untuk implementasi IWRM pada tingkat DAS masih belum tersedia secara luas’. Lebih lanjut, panduan tersebut juga mencatat bahwa ‘...pengaturan kelembagaan untuk memfasilitasi pendekatan IWRM yang bias diimplementasikan sepenuhnya pada tingkat DAS belum ada, utamanya karena konsep ini kompleks dan membutuhkan komitmen sangat tinggi dan upaya tindak lanjut yang tinggi’ (UNESCO, 2009).

Dengan kata lain, meskipun retorika pendekatan terpadu dan partisipatif menjadi satu dalam IWRM, dalam prakteknya pengelolaan sumber daya air berkelanjutan sebagai proses yang sifatnya *top down*. Bahkan ketika sistem perencanaan sumber daya air negara mencoba untuk bersifat partisipatif dan terpadu, rencana-rencana yang muncul cenderung bersifat tersentralisasi dan tetap saja karakternya *top down*. Jarang

sekali kepentingan dan kemampuan masyarakat yang hidup di daerah DAS atau wilayah tangkapan air mikro turut dipertimbangkan.

IWRM cenderung menjadikan rencana master di tingkat makro sebagai titik awal dalam intervensi pengelolaan. Dengan demikian, metode-metode yang digunakan cenderung bersifat mengurangi dan didasari oleh serangkaian asumsi tentang kebutuhan masyarakat lokal, ketersediaan air dan karakteristik aliran, proyeksi pengembangan ekonomi, dan seterusnya. Karena rencana master yang demikian ini dikonseptualisasikan dan diimplementasikan melalui suatu pendekatan sektoral, rencana tersebut cenderung berbeda dengan realitas yang ada di tingkat lokal. Justru kurangnya perhatian terhadap kebutuhan dan realitas lingkungan di tingkat lokal inilah yang menyebabkan hilangnya pendekatan ‘terpadu’ yang sebenarnya terhadap pengelolaan sumber daya air.

IWRM: Temuan Dari Organisasi - Organisasi Internasional

Sejumlah organisasi, termasuk UNESCO dan Bank Dunia (Lenton dan Muller, 2009) secara independen telah melakukan studi untuk menilai pengalaman dalam mengimplementasikan

IWRM. Kesimpulan dari studi-studi ini mengindikasikan secara jelas mengenai diperlukannya suatu pendekatan alternatif. Temuan dan pelajaran yang paling penting dari studi-studi ini diringkas dalam paragraf-paragraf berikut.

Di banyak negara berkembang, para menteri, departemen dan badan-badannya belum dipersiapkan menerima elemen esensial yang ada dalam IWRM, termasuk kebutuhan untuk melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan, perencanaan dan implementasi pengembangan sumber daya air dan rencana pengelolaan, dan/atau akhirnya untuk memberikan masyarakat kemampuan untuk mengelola sumber daya air secara bersama-sama maupun mandiri(UNEP, 2005).

Kemitraan Publik-Privat (*Public-Private Partnership – PPP*) atau penanaman modal langsung di bidang pemanfaatan air oleh badan usaha atau sektor publik sejauh ini belum dapat, dan memang kemungkinan tidak akan bisa, mencapai tujuan yang lebih luas dalam IWRM, khususnya jika PPP ini hendak mencapai Sasaran Pembangunan Milenium (*Millennium Development Goals – MDG*) terkait dengan air yang ditargetkan tahun 2015. Sesekali, PPP memberi dampak terhadap wilayah perkotaan dan beberapa pelayanan yang

diprivatisasi seperti penyediaan air perkotaan, pengelolaan limbah, pembangkit listrik tenaga air, dan sebagainya, dan hal itu terbukti berhasil. Akan tetapi PPP telah gagal dalam mengatasi banyak permasalahan lain yang lebih luas seperti mengelola akuifer air tanah, atau menyediakan akses untuk air yang dapat diminum langsung, sanitasi dan pengadaan air untuk keperluan irigasi bagi masyarakat pedesaan, khususnya di wilayah-wilayah yang terpencil, justru intervensi demikianlah yang sesungguhnya paling dibutuhkan, namun memang memberikan keuntungan atau tingkat pengembalian investasi kecil bahkan berpotensi merugi.

Meskipun dari segi pemanfaatan air secara efisien dapat diterima jika air dianggap sebagai komoditas yang dapat diperdagangkan, tetapi privatisasi sumber daya air merupakan hambatan besar bagi IWRM, karena ia mengarah pada konflik kepentingan langsung ekonomi antara sektor privat dan masyarakat. Sebagai contohnya, untuk merasionalisasi dan meminimalisir biaya, maka pemurnian dan distribusi air dalam sistem penyediaannya atau pemeliharaan kanal dan sistem irigasi dapat dilakukan untuk biaya pemuliharaan privatisasi. Pada sisi yang lain, penyewaan jangka panjang wilayah tepi sungai atau kepemilikan privat atas air akuifer tanah dalam bertolak

belakang dengan tujuan-tujuan IWRM karena masyarakat akan kehilangan hak mereka terhadap akses air. Bentuk-bentuk privatisasi semacam ini juga tidak bisa diterima karena bertentangan dengan MDG 7, dalam rangka memastikan keberlanjutan lingkungan hidup (GWP, 2007).¹

Proyek yang dimulai dengan definisi abstrak dan konsep IWRM, atau menggunakan IWRM sebagai dasar rancangannya jarang sekali berhasil. Di sisi lain, proyek yang bertujuan untuk mengatasi masalah terkait air atau tantangan pembangunan dapat secara efektif menerjemahkan prinsip IWRM dalam tataran praktis. Oleh karenanya bisa dikatakan bahwa IWRM bukanlah solusi yang bisa diterapkan pada semua hal, melainkan sebuah pendekatan pragmatis terhadap pengelolaan sumberdaya air yang responsif terhadap realitas lokal dan dapat mengakomodir tantangan, kendala dan prioritas sosial yang muncul.

IWRM: Temuan LSM-LSM

Menguatkan hasil temuan yang diperoleh dari studi-studi formal ini, LSM mitra yang terlibat di dalam penulisan panduan ini telah mengidentifikasi halangan-halangan atas IWRM berikut ini. Pemerintah bekerja di sektor-sektor yang terlalu terspesialisasi, terkotak-kotakkan (terkadang dengan

kewenangan yang tumpang tindih) yang memberikan prioritas hanya kepada tujuan sektoral masing-masing dan larut dalam wacana pemikiran jangka pendek (politik). Badan-badan pemerintah telah gagal mendelegasikan tanggung jawab, padahal kapasitas individual dan kelembagaan itu sifatnya terbatas. Tidak ada satu pun dari LSM mitra yang menyebutkan adanya komite atau organisasi yang fungsinya memadai pada tingkat DAS atau sub DAS.

- Badan pemerintah yang berwenang di bidang air sering mendapat tekanan dari badan/departemen lain yang lebih kuat. SDM yang mereka miliki kebanyakan adalah teknisi yang mendapat sedikit atau tidak sama sekali pelatihan manajemen.
- Hanya ada sedikit sekali komunikasi antara LSM, masyarakat dan peneliti.
- Di banyak negara berkembang, terdapat ketidakjelasan konstitusional tentang siapa yang bertanggung jawab mengerjakan apa. Mandat dan kepemilikan seringkali tidak jelas, sementara peraturan perundang-undangan tidak cukup memadai untuk pengelolaan air sehari-hari. Seringkali terjadi pemerintah mencontoh undang-undang yang dipergunakan di negara-negara lainnya tanpa mengadaptasikannya dengan konteks lokal; alih-alih

menyelesaikan permasalahan lingkungan yang kompleks, langkah-langkah pemerintah malah selalu tertinggal dan bahkan bertentangan dengan produk undang-undang lainnya. Implementasi kerangka kerja hukum merupakan permasalahan besar yang terjadi dimana-mana. Ada beberapa komitmen konvensi internasional yang membutuhkan perubahan-perubahan dalam aspek kerangka kerja hukum, dan konvensi semacam ini memperoleh perhatian yang lebih ketimbang pemenuhan kebutuhan lokal.

- Rencana nasional dan regional seringkali tidak diterjemahkan ke dalam bentuk rencana dalam tataran lokal. Terlalu sedikit perhatian yang diberikan untuk proses implementasi dan kebutuhan akan prosedur monitoring dan tindak lanjut yang memadai. Terdapat kekurangan besar dalam kemampuan perencanaan, sementara keputusan-keputusan yang diambil dalam proses perencanaan semacam ini seringkali didasarkan atas informasi yang tidak memadai, itu pun tidak bisa diakses oleh semua mitra dengan setara.
- Kerja sama internasional lebih mengutamakan aspek keuangan dan keuntungan ekonomi ketimbang permasalahan sosial dan lingkungan hidup.

- Kurangnya informasi dan adanya pembatasan terhadap akses menyebabkan efek leher botol. Terdapat banyak pengumpul dan penyedia data, akan tetapi informasi tidak tersedia secara mudah, tidak terkini dan sering tidak lengkap dan tidak inkonsisten.
- Pemangku kepentingan lokal kekurangan pengetahuan dan kemampuan untuk secara efektif ikut serta dalam pengambilan keputusan dan proses pengelolaan. Pengetahuan yang diperlukan tersebut berkaitan dengan pengaturan kelembagaan dan proses pengambilan keputusan yang sejalan serta pemberdayaan sistem sumber daya alam. Kemampuan yang dibutuhkan mencakup, sebagai contoh, kemampuan untuk mengumpulkan dan menginterpretasikan informasi; perumusan strategi dan rencana aksi; monitoring dan evaluasi; serta komunikasi efektif dan teknik negosiasi.
- Yang terakhir, jika ada saran atau keluhan, tidak ada kejelasan kepada siapa mereka harus disampaikan.

Dalam panduan terbarunya, organisasi-organisasi seperti UNESCO dan Cap-Net (UNDP) telah mengusung formasi organisasi DAS (*River Basin Organization – RBO*) sebagai solusi atas kegagalan dalam implementasi IWRM (lihat juga Bagian 2.2.2). Penting diperhatikan bahwa ada perbedaan

yang jelas pada cara bagaimana organisasi-organisasi PBB mengusung pendekatan IRBM, dan bagaimana Bank Dunia dan badan-badannya mengadvokasikan IWRM pada masa lampau. RBO pada kenyataannya adalah organisasi pemerintah yang didelegasikan dan bertanggung jawab untuk mengoordinasikan departemen-departemen yang berbeda pada tataran DAS, yang benar-benar memadai. Namun, pendekatan ini tiada berbeda dengan IWRM konvensional. RBO tidak menghasilkan perubahan perilaku terhadap kebijakan sektor air dan adaptasi ke dalam kerangka kerja kelembagaan yang penting bagi penerapan prinsip-prinsip IWRM secara murni.

Apabila IWRM, sebagaimana pada aslinya dipaparkan pada Rio Earth Summit sebagai suatu perangkat untuk memastikan keberlanjutan penggunaan air, benar-benar telah memberikan kerangka kerja politik dan kelembagaan yang layak, maka sekarang kita pasti telah melihat didirikannya sejumlah besar RBO tumbuh berkembang dan mengelola DAS. Akan tetapi hal ini tidak pernah terjadi di kebanyakan negara.

Ada suatu bukti yang terus bertambah bahwa IWRM konvensional masih diimplementasikan dalam kerangka kerja yang dikelola oleh negara dan tersentralisasi, dan dengan demikian telah gagal dalam menyelesaikan permasalahan-

permasalahan serius yang terkait dengan akses dan distribusi yang berkeadilan terhadap air. Kerangka kerja implementasi konvensional ini telah mengabaikan fakta bahwa di banyak wilayah, sejumlah besar pengguna air masih berada diluar jangkauan pengembangan sumber daya air yang dikelola oleh negara. Pendekatan konvensional ini juga telah gagal dalam menyediakan kondisi kelembagaan yang layak melalui sistem dan/atau badan negara, dan malah lebih mementingkan PPP. Terkadang hal ini dimanfaatkan oleh badan usaha untuk mengambil inisiatif, dan mendapatkan hak kepemilikan air melalui klausul-klausul kerahasiaan yang dicantumkan di dalam kontrak.

Karena hal-hal tersebut diatas, bertahun-tahun setelah pengakuan global terhadapnya, sebagian besar kerangka kerja IWRM tetap menjadi wacana diskursus akademik dan pembahasan teoretis, atau sebagai bahan di papan corat-corek di badan pemerintah. Pemikiran global tersebut telah mengabaikan dan melupakan realitas ini. Kurangnya kemauan politik untuk melakukan perubahan terhadap struktur kekuasaan, kurangnya kompetensi teknik dan SDM terlatih untuk menjalankan IWRM, serta kurangnya kelayakan kerangka kerja kelembagaan, legal dan kebijakan merupakan suatu pertanda bahwa IWRM belum

diimplementasikan pada level DAS. Prosesnya telah menemui jalan buntu. Kecuali para profesional yang tercerahkan di bidang air dan para pemimpin politik menunjukkan kepemimpinan yang kuat dan sejalan dengan kepentingan ini serta mengambil tindakan dalam reformasi kelembagaan, menunjukkan kehendak politik yang kuat dan mengakui peranan yang bisa dimainkan oleh masyarakat, semua permasalahan ini tidak akan pernah bisa diatasi.

3.2 Cakupan Pendekatan Negosiasi

Dikarenakan tidak adanya panduan atau kerangka kerja yang jelas, LSM dan Ormas di berbagai belahan dunia telah bekerja dan menerapkan prinsip-prinsip IWRM dengan tingkat keberhasilan yang berbeda-beda. Berbeda dengan pendekatan *top down* dari arus utama, mereka memulai dengan mempergunakan pendekatan *bottom up* yang fleksibel, multi dimensional dan partisipatif, untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan lokal. Beranjak dari pengalaman dan percobaan para praktisi inilah muncullah konsep Pendekatan Negosiasi terhadap IWRM.

Pendekatan Negosiasi mewakili suatu cara yang efektif dan demokratis untuk menyelesaikan permasalahan di dalam realitas yang kompleks yang kita temui dalam kehidupan.

Lebih jauh lagi, pendekatan ini mendorong para pemangku kepentingan untuk mencapai kesepakatan melalui negosiasi dan berkomitmen terhadap keputusan-keputusan yang diambil. Dengan kata lain, para aktor tidak hanya mengidentifikasi diri mereka saja dengan keputusan-keputusan, akan tetapi mereka juga ‘memiliki’ proses pengambilan keputusan tersebut berikut hasil dan tindak lanjutnya. Pendekatan Negosiasi tidak hanya merupakan proses *bottom up*: dalam situasi yang riil, penerapan pendekatan ini adalah hal yang kompleks karena membutuhkan peserta untuk mengatasi hal-hal yang berbeda di beberapa dimensi sekaligus dan pada level-level yang berbeda pula.

Pengelolaan air bukan semata tentang praktek yang terbaik dan teknologi yang efisien. Di kebanyakan negara berkembang di Afrika, Asia dan Amerika Latin, hal ini juga menyangkut perubahan sosial dan pemberdayaan masyarakat. Fokus dari Pendekatan Negosiasi tidak dibatasi pada proses pengelolaan air secara teknis, akan tetapi pada penciptaan kebudayaan komunikasi terbuka, memperkuat kapasitas, akuntabilitas dan transparansi, yang sendirinya merupakan proses yang intensif dan membutuhkan waktu lama. Pada dasarnya, dengan memberikan kekuatan pengambilan

keputusan kepada masyarakat, pendekatan tersebut mengembalikan perwalian terhadap sumber daya alam kepada masyarakat itu sendiri. Filosofi fundamental mengenai perwalian oleh masyarakat ini (yang menggantikan kepemilikan legal atau ekonomi) terhadap sumber daya alam merupakan hal yang krusial di negara-negara berkembang dimana sektor privat telah terlalu lama merampas hak-hak masyarakat dan membawa masyarakat kepada marginalisasi terhadap dirinya sendiri.

Pendekatan Negosiasi merupakan pendekatan multi tingkat yang bisa dirintis dalam satu atau bahkan beberapa dimensi berganda sekaligus. Hal ini dimulai dengan asumsi bahwa realitas yang tengah dihadapi oleh suatu masyarakat adalah hal yang kompleks, sehingga tidak sejalan dengan proses yang simpel dan linear, dalam bentuk *top down* atau *bottom up*. Supaya bisa menjadi efektif, pendekatan yang dilakukan haruslah bersifat multi dimensi, multi tingkatan dan yang paling penting, simultan dalam konsep, fungsi dan solusi.

3.3 Ringkasan

Bab ini dibangun dari observasi kunci bahwa IWRM terbukti sebagai konsep yang kuat, tetapi dengan implementasi yang

lemah. Dalam prakteknya, IWRM berlanjut sebagai proses *top down* yang memberikan sedikit sekali perhatian kepada kebutuhan lokal dan realitas lingkungan hidup sekitar. Studi terkini oleh UNESCO dan Bank Dunia telah menguatkan temuan LSM-LSM dari seluruh penjuru dunia bahwa banyak struktur kekuasaan administratif nasional yang belum dipersiapkan dan/atau tidak dapat menerima atau mengimplementasikan elemen-elemen esensial dari IWRM. Hal ini termasuk pelibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan, perencanaan dan implementasi pengelolaan sumber daya air dan akhirnya dalam mengelola sumber daya air mereka secara bersama atau secara independen.

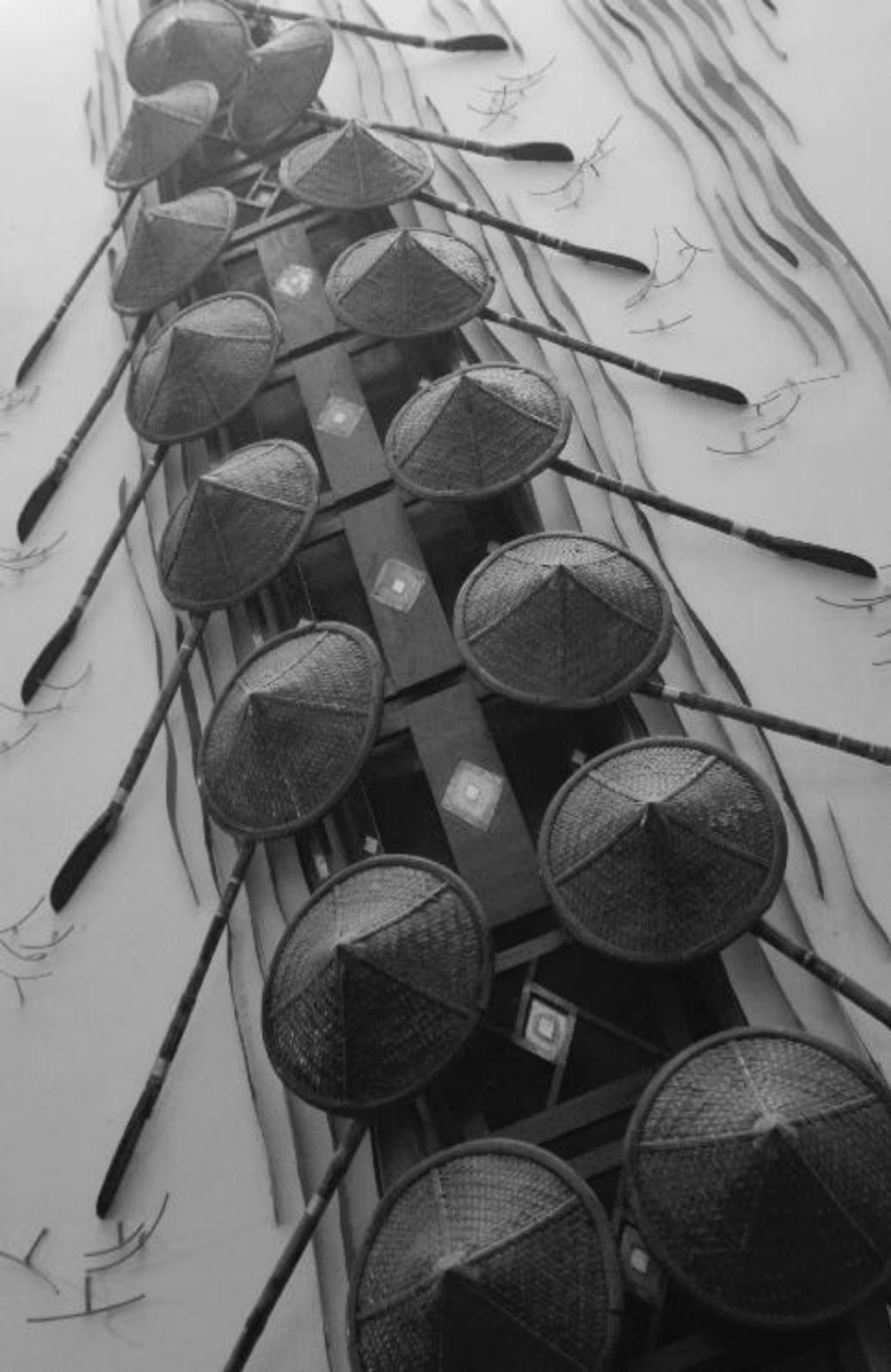
Kini organisasi-organisasi internasional mengusung formasi RBO sebagai suatu solusi atas kegagalan implementasi IWRM. Namun pada kenyataannya, pada banyak kasus, RBO ini merupakan organisasi pemerintah yang didelegasikan untuk mengoordinasikan pekerjaan departemen yang berbeda pada level DAS yang tentunya lebih memadai. RBO semacam ini tidak akan menghasilkan adaptasi yang diperlukan terhadap kerangka kerja kelembagaan dan perubahan perilaku dalam sektor air yang diperlukan untuk memastikan keterlibatan murni masyarakat dalam pengelolaan air.

Berbeda dengan pendekatan RBO, LSM dan Ormas di berbagai belahan dunia telah bekerja untuk membangun suatu pendekatan *bottom up* yang sifatnya fleksibel, multi dimensi dan partisipatif, serta mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang sifatnya lokal dan spesifik. Melalui pengalaman dan eksperimen para praktisi inilah konsep Pendekatan Negosiasi terhadap IWRM muncul.

Pendekatan tersebut mewakili suatu cara yang efektif dan demokratis untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada. Pengelolaan air tidak hanya tentang praktek terbaik dan teknologi yang efisien saja, akan tetapi di kebanyakan negara berkembang di Afrika, Asia dan Amerika Latin, ia juga menyangkut perubahan sosial dan pemberdayaan masyarakat.

Catatan

1. Target 7a dari MDG: ‘Mengintegrasikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan ke dalam kebijakan-kebijakan dan program negara; mengembalikan hilangnya sumber daya lingkungan’.



4. Visi dan Prinsip

Pendekatan Negosiasi dimaksudkan untuk memberdayakan masyarakat untuk merumuskan suatu visi yang akan membuat mereka mengatasi halangan-halangan yang mereka hadapi dan mencapai perubahan fundamental dalam pengelolaan sumber daya alam. Hal ini memberikan tantangan kepada para profesional dan pemimpin politik yang memiliki sarana dan keahlian untuk membantu masyarakat mewujudkan visinya menjadi kenyataan. Masyarakat tersebut kemudian dapat mengatur sumber daya mereka sendiri, mengembangkan dan mengelolanya dengan cara yang berkelanjutan dan berkeadilan dalam rangka memperoleh akses terhadap air yang layak, tidak hanya untuk bertahan hidup dan demikesejahteraan, akan tetapi juga untuk mencapai pertumbuhan yang akan memenuhi aspirasi mereka pada hari ini dan yang akan datang. Masyarakat yang sejauh ini sudah tersisihkan dari paradigma pembangunan pada umumnya, secara sengaja maupun tidak, akan mengambil alih tanggung jawab dalam melindungi sumber daya mereka dari upaya-upaya yang akan merampasnya atau mengalihkannya kepada kekuatan yang kaya raya dan kuat yang diuntungkan dengan adanya sistem yang ada pada saat ini, untuk memulihkan keseimbangan.

Pendekatan ini diinspirasi oleh visi kuno yang, dalam implementasinya di tataran praktis, merepresentasikan dengan jelas pokok-pokok pemikiran mengenai perwalian (*trusteeship*) atas sumber daya alam dan bukannya mengenai kepemilikan (*ownership*).

4.1 Visi Kuno

Air telah memainkan peranan yang sentral dalam keyakinan dan agama yang dianut oleh masyarakat yang hidup pada masa yang lampau. Air juga telah maujud dalam pembangunan perilaku dan praktek yang memberikan nilai lebih kepada air dalam keberlanjutannya ketimbang pandangan tentang penggunaan air dan efisiensinya yang dianut pada zaman modern ini.

Hinduisme, Buddhisme dan Islam, sebagai contohnya, sangat menghargai persepsi dimana air dan sungai merupakan bagian yang holistik dan terpadu karena keduanya mencakup pula air yang berada di langit, tanah dan lautan, baik dalam bentuk padat, cair maupun gas. Hinduisme, kadang disebut sebagai ‘agama air yang suci’, memasukkan air ke dalam lima elemen alam dan suatu bahan penyusun kehidupan dan segala makhluk yang bernyawa. Dalam Buddhisme, air

dilihat sebagai simbol pemurnian dan ketenangan. Islam melihat air sebagai elemen utama yang sudah ada sebelum diciptakannya surga dan bumi, dan yang darinya Tuhan menciptakan manusia.

Sebagai tambahan bagi perspektif di atas yang telah terkodifikasi dalam gambar dan tulisan filosofis, masih ada visi kuno yang masih bertahan. Masyarakat adat di Amerika Tengah melihat sungai sebagai hubungan antara pada dewa dan dunia manusia yang tidak pernah boleh dibendungatau bahkan dirusak. Orang-orang Maori di New Zealand menganggap bahwa sungai adalah suci dan sungai yang dibendung adalah sungai yang 'sakit', persepsi yang belum berubah walaupun sungai yang dibendung memberikan orang-orang Maori air selama musim kemarau. Di Amerika Selatan, keturunan orang-orang Inca percaya bahwa air adalah suci dan merupakan simbol pemurnian jiwa. Pemujaan air merupakan ritual Inca yang membentuk inti dari seluruh praktek kebudayaan mereka. Visi-visi ini hidup di masa lalu, sekarang dan yang akan datang serta memiliki pemahaman yang jelas tentang keberlanjutan sumber daya alam. Semuanya bersifat bersahaja, asli, elegan dan begitu mendalam.

4.2 Visi Air Dunia

Pemikiran bahwa air adalah aset global merupakan suatu hal yang baru. Hal tersebut muncul dari inisiatif World Water Council (WWC) yang ditindaklanjuti dalam laporan World Water Vision: Menjadikan Air sebagai Urusan Semua Orang (WWC, 2000). Judulnya sendiri merupakan suatu pengakuan bahwa air merupakan suatu sumber daya alam yang terlalu penting untuk dipercayakan pengembangannya hanya kepada pakar yang ahli di bidang air, insinyur hidrolik dan badan dunia seperti Komisi Internasional untuk Bendungan Besar (*International Commission on Large Dams- ICOLD*), atau kepada pemerintah masing-masing yang sering memiliki kewenangan hanya atas bagian kecil dari DAS utama. Dengan kata lain, krisis air tidak dapat diatasi hanya pada level nasional, regional atau lokal saja, akan tetapi harus dilihat sebagai bagian dari ‘masa depan kita’ dimana nasib seluruh negara saling berkaitan satu sama lain melalui siklus hidrologis global.

Berdasarkan penilaian global terhadap krisis air, laporan WWC merumuskan suatu pernyataan visi hasil kontribusi banyak ahli di bidang air, senator dan lembaga riset: ‘Visi kami adalah suatu dunia yang di dalamnya semua orang memiliki akses terhadap sumber daya air yang aman dan

cukup untuk memenuhi kebutuhan mereka, termasuk kebutuhan makanan mereka, dengan cara-cara yang mempertahankan integritas ekosistem air tawar’.

Namun visi tersebut masih merupakan pandangan *top down* yang tidak begitu mementingkan dan memberikan tanggung jawab dan ruang bagi masyarakat lokal, pengetahuan mereka dan kemampuan hakiki mereka atau kompetensi mereka dalam mengelola sumber daya air mereka sendiri.

Masyarakat lokal tidak diperlakukan sebagai mitra yang sejajar, akan tetapi hanya sebagai penerima jasa yang diberikan oleh badan usaha global dan nasional, atau sektor privat. Pendekatan Negosiasi tidak mempertentangkan visi WWC ini, sebaliknya Pendekatan Negosiasi memberikan suatu pandangan yang sepenuhnya baru yang memberikan masyarakat suatu tanggung jawab dan hak yang jauh lebih besar.

4.3 Visi Pendekatan Negosiasi

Visi Pendekatan Negosiasi merefleksikan elemen-elemen dari visi kuno masyarakat Asia dan Amerika Latin, yang di dalamnya perwalian atas air dianggap sebagai tugas yang suci. Pada saat yang sama, mengakui bahwa tantangan zaman ini juga membutuhkan pendekatan dan metodologi

kontemporer untuk mencapai hasil yang dikehendaki; konsep perwalian dimaksudkan sebagai pengelolaan secara responsif dan inklusif terhadap sumber daya air.

Dengan mengingat kebijakan dalam visi-visi kuno tersebut bersama dengan kebutuhan yang ada pada generasi saat ini, inilah visi dari Pendekatan Negosiasi: ‘Menciptakan masa depan dimana masyarakat (baik yang hidup di wilayah sungai bagian hulu, hutan, tepi sungai, wilayah pedesaan atau perkotaan, muara atau di dataran banjir) menyadari bahwa mereka sendirilah yang harus berbuat dan merespon secara lokal terhadap dampak krisis air yang luas. Mereka jugalah yang semestinya membangun struktur kelembagaan sendiri beserta praktek pengelolaan yang ditingkatkan dari tangkapan air mikro ke DAS, dan sepenuhnya berada di dalam kontrol mereka atas aspek sosial, politik, ekonomi dan teknik.’

Aplikasi dari Pendekatan Negosiasi bertujuan untuk ‘mendukung masyarakat untuk memiliki kemampuan dan kompetensi yang cukup agar dapat bernegosiasi dengan efektif, mengelola bersama atau secara mandiri hal-hal terkait air di dalam wilayah tangkapan air atau DAS mereka masing-masing.’

Penerapan pendekatan ini tidak bertujuan untuk mengambil alih atau mengganti tugas badan yang ditunjuk secara demokratis, akan tetapi untuk untuk mengambil inisiatif secara pro aktif dalam berkolaborasi dengan badan-badan yang terkait. Pada akhirnya, Pendekatan Negosiasi ini berdasarkan atas konsep dimana air dimaksudkan untuk semua spesies, dan bahwa manusia adalah para walinya dan bukan pemiliknya. Oleh karena itu, air sebagai bagian dari hak asasi manusia menjadi terbatas hanya kepada hak untuk menggunakan, menikmati atau mengambil keuntungan dari sumber daya air selama manusia tidak merusak sumber daya air tersebut.

Pendekatan holistik telah menjadi suatu bagian penting dalam banyak sistem ilmu pengetahuan kuno, yang memperlakukan disiplin yang terspesialisasi sebagai bagian dari sistem ilmu pengetahuan atau filsafat yang lebih besar. Bagian selanjutnya akan menelaah beberapa konsep dan prinsip yang terdokumentasikan yang mendasari hubungan antara manusia dengan alam.

4.4 Prinsip-prinsip Pendekatan Negosiasi

Visi yang diutarakan di atas tersebut merupakan suatu pernyataan kehendak. Di sini, visi ini dipecah menjadi

serangkaian prinsip yang membentuk basis dari Pendekatan Negosiasi. Walaupun diketahui bahwa beberapa prinsip ini sangat penting bagi proses IWRM secara umum, tiga yang pertama adalah spesifik dan baru di dalam pendekatan ini. Beberapa prinsip IWRM konvensional telah diinterpretasikan ulang, sebagian karena prinsip-prinsip tersebut mempunyai konotasi yang spesifik terhadap Pendekatan Negosiasi, dan sebagian lainnya karena sudah ada tendensi bagi beberapa lembaga keuangan pemerintah untuk menerjemahkan prinsip-prinsip ini dengan cara 'bisnis seperti biasa'. Fitur-fitur kunci dalam pendekatan ini akan dibahas lebih lanjut di Bab 5.

Prinsip-prinsip ini dimaksudkan secara spesifik untuk organisasi yang berbasis masyarakat atau organisasi masyarakat nasional yang terlibat di dalam proses advokasi Pendekatan Negosiasi sebagai elemen esensial dalam kerangka kerja IWRM. Prinsip tersebut juga mendukung dan memproyeksikan agenda masyarakat adat atau lokal yang mencoba untuk menyuarkan hak mereka atas air dan merebut kembali kendali pengelolaan sumber daya air mereka. Sebagai tambahan, prinsip-prinsip tersebut juga relevan bagi pemerintah, badan internasional dan lembaga keuangan yang tengah berjuang untuk mengimplementasikan

prinsip-prinsip IWRM dikarenakan kesulitan yang ada dalam menjangkau masyarakat adat dan lokal serta pemangku kepentinganlainnya.

Sepuluh prinsip berikut adalah kunci bagi Pendekatan Negosiasi:

- I. Memprioritaskan kegiatanlokal yang bersifat swakarsa untuk memprakarsai Pendekatan Negosiasi.
- II. Memberdayakan masyarakat lokal untuk menyuarakan hak-hak dasar mereka atas air.
- III. Memelihara fleksibilitas untuk bernegosiasi pada tingkat berbeda secara simultan.
- IV. Mengoptimalkan penggunaan sumber daya air dengan integrasi.
- V. Mengambil keputusan melalui musyawarah pada tingkat paling rendah yang layak.
- VI. Meningkatkan inisiatif pengelolaan air melalui negosiasi yang berulang-ulang.
- VII. Memelihara integritas dan ketahanan ekosistem.
- VIII. Bekerja untuk mencapai dan memelihara kesetaraan gender.
- IX. Mempergunakan sains dan teknologi yang sesuai.
- X. Menjunjung tinggi transparansi dan akuntabilitas.

I. Prinsip Memprioritaskan Kegiatan Lokal yang Bersifat Swakarsa Untuk memprakarsai Pendekatan Negosiasi

Pengalaman dalam menerapkan Pendekatan

Negosiasimenunjukkan bahwahasil terbaik dapat dicapai apabila ia dirintis oleh kelompok inti dari masyarakat atas kehendak sendiri (swakarsa), dan apabila pendekatan ini mampu merespon kebutuhan yang sangat mendesak atau suatu konflik, sebagaimana masyarakatsendiri yakini.

Kelangkaan air, ketiadaan infrastruktur air, bencana alam, atau intervensi dari pihak luar seperti bendunganyang besar atau koridor navigasi, merupakan keadaan-keadaan yang dapat memunculkan tindakan swakarsa. Tindakan lokal semacam ini dapat juga dipicu oleh peristiwa-peristiwa yang terjadi di tingkat lintas DAS atau regional. Sebagaimana dijelaskan pada bagian 2.2.2 dan 3.1, pada tingkat DAS-lah Pendekatan Negosiasidapat mencapai hasilyang terbaik.

Hal ini tidak mengesampingkan bahwa pendekatan ini dapat pula dirintis oleh LSM nasional atau internasional, lembaga akademik, atau lembaga lain, akan tetapi keberhasilannya sangat bergantung kepada penerapan dan kepemilikan yang sesungguhnya oleh kepemimpinan lokal di dalam suatu masyarakat atau suatu grup.

Pada akhirnya, melalui prinsip ini dapat didemonstrasikan bahwa IWRM tidak membatasi peran masyarakat untuk turut serta dalam proyek-proyek pemerintah. Prinsip ini menyuarkan hak-hak masyarakat untuk bertindak sebagai inisiator, pengelola atau pengelola bersama atas sistem air; peran yang setara dengan peran badan pemerintah atau badan lainnya. Prinsip ini juga menyuarkan bahwa masyarakat harus dilibatkan di dalam pengelolaan sumber daya air berjangka panjang dan berkelanjutan.

II Prinsip Memberdayakan Masyarakat Lokal Untuk Menyuarkan Hak-Hak Dasar Mereka Atas Air

Pada kelazimannya, pemerintah dan badan pembiayaan internasional memberikan prioritas kepada proyek-proyek berskala besar seperti pembangkit listrik tenaga air atau sistem irigasi. Walaupun proyek tersebut dianggap penting dari sudut pandang nasional dan internasional, ia acapkali melupakan kepentingan masyarakat lokal yang lebih penting dan mendesak. Keberhasilan IWRM sangat tergantung kepada pengakuan hak-hak dasar masyarakat untuk mengawal akses mereka terhadap sumber daya air, termasuk aspekkuantitatif dan kualitatif. Yang paling penting, prinsip

ini mengakui bahwa air merupakan suatu benda sosial dan sumber daya yang berkaitan dengan kepentingan bersama. Oleh karena itu, air tidak boleh dimiliki secara privat, melainkan harus dijaga, dilindungi, dipelihara dan digunakan secara berkelanjutan oleh masyarakat.

Prinsip ini terdiri dari konsep distribusi air secara berkeadilan (tapi tidak sama) di dalam suatu wilayah DAS, yang membutuhkan upaya untuk mewujudkan kesetaraan berdasarkan:

- ketersediaan air secara alami berdasarkan curah hujan;
- populasi penduduk pada saat ini dan perkiraan populasi di masa mendatang yang akan mendiami wilayah DAS; dan
- variabilitas ketersediaan air pada lokasi yang berbeda di dalam satu wilayah DAS, yaitu di antara sub DAS atau micro-basin.

Meskipun hak atas air untuk minum dan penggunaan domestik dilihat sebagai prioritas mutlak, Pendekatan Negosiasi memberi fleksibilitas kepada masyarakat agar menentukan volume air yang mereka perlukan untuk aktivitas lainnya seperti pertanian, kehutanan, perikanan, atau

aktivitas lain yang berhubungan dengan mata pencaharian mereka.

Oleh karena itulah kita perlu memastikan bahwa hak-hak tersebut ada dalam pemberdayaan masyarakat. Untuk melaksanakan hal ini, kita perlu meningkatkan kemampuan masyarakat dalam bernegosiasi dan membuat keputusan bijaksana yang didasari oleh kombinasi ilmu pengetahuan secara turun temurun dan data yang ilmiah. Hal ini memerlukan pembaharuan dalam pengetahuan tradisional dan penyampaian data ilmiah relevan sehingga lebih mudah dimengerti. Proses tersebut akan membantu membangun rasa percaya diri dan menguatkan organisasi-organisasi pada tingkat desa sehingga mereka mampu untuk meningkatkan nilai mereka sendiri untuk membentuk afiliasi dan federasi.

Aspek lain yang penting di dalam pemberdayaan masyarakat adalah pemeliharaan kemandirian finansial dengan memperoleh pendanaan dari sumber yang beragam dan mengelolanya dengan cara yang transparan dan demokratis. Sebagai contoh, organisasi masyarakat yang berhasil meningkatkan porsi kontribusi lokal, dengan menyeimbangkan porsi tersebut dengan hibah dari pemerintah lokal/nasional, menambahnya dengan kontribusi

dari para pemangku kepentingan, badan usaha sektor privat dan donor asing, atau sumber lain, akan lebih mampu untuk menolak kondisi yang tidak dapat diterima atau tekanan dari satu sumber saja.

Pemberdayaan Masyarakat

Di lembah Kolwan, DAS Bhima, Negara Bagian Maharashtra, India, Gomukh Environmental Trust mendirikan kelompok-kelompok untuk melakukan negosiasi dan grup-grup pengguna air serta grup swadaya perempuan di setiap desa. Grup-grup ini diajarkan untuk menghitung ketersediaan air di lembah tersebut per kapita, per tahun, per hektar dengan mempergunakan model keseimbangan air yang sederhana. Curah hujan tahunan dibagi oleh penduduk desa berdasarkan wilayah tanah yang digarap dengan jumlah rumah tangga. Hal ini membuat desa-desa tersebut mampu untuk melakukan negosiasi terhadap volume air yang akan dialokasikan kepada tiap-tiap desa di lembah tersebut (lihat tabel di Lampiran B, halaman **302**)

Dengan informasi tentang ketersediaan air tahunan ini, para peserta menjadi lebih percaya diri ketika bernegosiasi dengan pejabat pemerintah mengenai volume air yang akan dilepaskan dari waduk dan jadwal pelepasannya.

Pada akhirnya, mereka juga mampu menegosiasikan volume air yang akan dilepaskan per hektar dan per musim tanam

III Prinsip Memelihara Fleksibilitas Untuk Bernegosiasi Pada Tingkat Berbeda Secara Simultan

Fleksibilitas dipahami sebagai suatu kemampuan membuat penyesuaian strategi dalam struktur kekuatan yang dimiliki, yang meningkatkan ruang manuver terhadap bagian yang memadam dan dibenarkan dalam pengambilan keputusan dan implementasinya. Fleksibilitas terdiri dari kemampuan untuk mengantisipasi dan merespon peristiwa di tingkat lokal dan global. Oleh karena itu, suatu pendekatan yang fleksibel bersifat imperatif, dengan mempertimbangkan bahwa IWRM bekerja di dalam lingkungan yang dinamis dimana kondisi eksternal dapat berubah dan pemimpin muncul dari kelompok-kelompok berbeda dengan kompetensi masing-masing yang berbeda pula. Agar kita dapat mencakup pandangan dan kepentingan seluruh pemangku kepentinganyang bekerja di tingkat negosiasi yang berbeda dan yang seringkali berbeda arah dan tujuannya pula, pendekatan yang fleksibel adalah penting.

Sebagai suatu prinsip, fleksibilitas dari negosiator juga penting dalam pertemuan-pertemuan dengan badan pemerintah, para pemangku kepentingan di perkotaan/daerah industri, penanam modal dan penyedia jasa privat. Fleksibilitas berarti mengakui bahwa pertumbuhan kelembagaan merupakan hal yang organik, dan tidak baku atau bagian dari kerangka kerja yang dipaksakan dari atas (misalnya pada tingkat nasional atau DAS). Pada saat yang bersamaan, fleksibilitas tidak berarti melakukan kompromi pada prinsip-prinsip dasar dari Pendekatan Negosiasi.

Komponen fleksibilitas lain yang tidak kalah penting adalah kemampuan untuk menjalankan fungsi secara bersamaan (simultan) di bermacam-macam lapangan kepentingan: IWRM terlibat dalam usaha pemberdayaan masyarakat, pengubahan kebijakan, lobi, konservasi lingkungan, dan lain lain.

IV Prinsip Mengoptimalkan Penggunaan Sumber Daya Air dengan Integrasi

Dalam beberapa situasi, mungkin ada pemangku kepentingan yang beraneka ragam dengan tujuan yang sah, yang perlu direkonsiliasi. Dalam beberapa kasus, perlu dilakukan kehati-

hatian dan tidak memaksimalkan hanya satu atau dua tujuan saja, melainkan kita harus mengoptimalisasikan semuanya melalui proses yang dinegosiasikan dari diskusi dan *trade off*.

Namun bagaimanapun, proses yang mengoptimalisasikan penggunaan sumber daya tersebut hanya memungkinkan jika terdapat usaha integrasi sistemik pada level yang berbeda. Karena terdapat tendensi alamiah untuk sektor-sektor dan grup kepentingan untuk mempertahankan posisi mereka masing-masing, perlu dilakukan lobi dan advokasi untuk menciptakan forum yang dapat bekerja sama menuju integrasi pada level-level ini berikut ini:

- *Integrasi sektoral*. Sektor air yang diterima secara konvensional seperti irigasi (pertanian), pembangkit listrik tenaga air, navigasi, perikanan, kehutanan, dsb., merupakan hal-hal yang sifatnya fungsional, akan tetapi berbentuk hierarkis. Semua sektor ini saling terkait sehingga semuanya dapat mendapat manfaat jika mereka bekerja bersama di dalam pola yang terpadu.
- *Integrasi ekosistem*. Ekosistem dan sub-ekosistem yang alami dapat diintegrasikan kedalam proses perencanaan dan implementasi dengan cara menciptakan saling ketergantungan dan menciptakan hubungan di antara mereka. Dengan demikian bisa terjadi sinergi yang

akan bermanfaat bagi ekosistem, sekaligus bagi kesejahteraan manusia.

Bekerja Pada Tingkatan yang Berbeda

Pendekatan Negosiasi dapat diterapkan dalam berbagai pengaturan, dan pada berbagai skala, dimana banyak faktor berinteraksi untuk menciptakan situasi yang kompleks dan dinamis. Untuk alasan ini, LSM yang memfasilitasi proses negosiasi harus siap untuk mempergunakan kesempatan-kesempatan yang muncul pada tingkatan-tingkatan yang berbeda. Ecologia e Ação (ECOIA) adalah LSM yang bekerja untuk melindungi ekosistem lahan basah Paraguay– Paraná, wilayah luas yang membentang melintasi perbatasan Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay dan Uruguay. Sebagai bagian dari kerja mereka di DAS Plate River, ECOIA telah menciptakan sejumlah inisiatif lokal untuk memobilisasi kelompok akar rumput dan memberdayakan organisasi masyarakat. Pada waktu yang bersamaan, sebagai anggota dari Alianza Sistema (Aliansi Sistem Lahan Basah), ECOIA terlibat dalam dialog dengan pembuat kebijakan tingkat nasional dan internasional. Diskusi-diskusi ini mengulminasi di dalam kesepakatan level makro dan

membantu menciptakan suatu kondisi yang memungkinkan bagi terselenggaranya negosiasi.

Untuk LSM seperti ECOA, penerapan Pendekatan Negosiasi berarti memelihara fleksibilitas dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan pada tingkat akar rumput, nasional dan internasional, dan secara bertahap mengurangi kesenjangan di antara mereka.

- *Integrasi kelembagaan.* Pemerintah, kementerian, peradilan, badan pelaksana, RBO, otoritas lokal, bank dan badan-badan keuangan harus bekerja sama dan mengoordinasikan kebijakan-kebijakan, strategi dan tindakan mereka untuk mengoptimalkan penggunaan sumber daya pada saat ini dan untuk masa yang akan datang.
- *Integrasi sosial.* Berbagai lembaga sosial, kultural dan keagamaan, Ormas, LSM, akademika, media massa, lembaga riset, dsb. juga dilibatkan di dalam pengelolaan air. Partisipasi dari pihak tersebut yang dilakukan secara penuh dan terpadu adalah penting untuk menemukan solusi permasalahan-permasalahan sumber daya air yang dibutuhkan secara sosial dan dapat diterima.

V Prinsip Mengambil Keputusan Melalui Musyawarah Pada Tingkat Paling Rendah yang Layak

Keputusan yang diambil melalui Pendekatan

Negosiasimerupakan hasil dari proses kesepakatan dan tidak semata-mata mencerminkan pandangan pihak mayoritas.

Prinsip ini menggarisbawahi pentingnya negosiasi yang berulang-ulang, penguatan kapasitas, peningkatan kesadaran dan kerja yang berdasarkan cara pandang DAS. Untuk mencapai hal tersebut, Pendekatan Negosiasimerangkul semuasektor yang ada di masyarakat dengan memastikan bahwa tidak ada pemangku kepentinganatau bagian masyarakat, khususnya yang secara historis terkucilkan atau dianaktirikan, yang tidak diikutsertakan dalam proses pemberdayaan dan negosiasi ini. Pengembangan negosiasi dan kesepakatan adalah hal yang penting tidak hanya dalam situasi konflik saja, akan tetapi juga merupakan perangkat yang efektif pada keadaan yang lain serta dapat dirintis pada titik-titik proses IWRM yang berbeda.

Dalam keadaan yang normal dan damai, keputusan-keputusan terkait dengan pembagian jatah air, koordinasi sistem penyelenggaraan jasa, distribusi air pencegahan polusi, dsb.,

dapat membantu mencegah timbulnya konflik dan terjadinya kutub-kutub di masyarakat, ketimbang mengatasi masalah pada saat konflik tersebut terjadi. Keputusan-keputusan semacam ini juga bisa memperhatikan:

- penyelesaian terhadap pandangan yang berbeda melalui transfer pengetahuan menyeluruh dan transparan demimenghindarkan kesalahpahaman yang tidak perlu;
- peningkatan secara kualitas vertikal dan horizontal melalui kolaborasi dengan kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan berbeda dan memperluasnya kepada wilayah/lokasi lainnya (dari level sub DAS ke DAS); dan
- kebijakan-kebijakan yang perlu diperbaharui atau kebijakan baru atau produk hukum yang mungkin dibutuhkan oleh pengelola air untuk meningkatkan ketersediaan dan distribusi air, sebagai contohnya, atau untuk menghindari penyalahgunaan sumber daya air.

Penguatan kapasitas dari masyarakat dan otoritas pemerintah dalam suatu lembaga demi tercapainya keputusan musyawarah merupakan suatu kondisi awal yang penting dan harus disiapkan sebelum menerapkan prinsip subsidiaritas, yaitu memastikan bahwa keputusan diambil di tataran paling rendah yang layak. Tanpa adanya suatu proses diskusi yang

berkelanjutan dan negosiasi, tidak akan ada yang mampu menerjemahkan prinsip ini ke dalam tataran praktis.

Belajar Dari Akar Rumput

LSM-LSM yang bekerja di seluruh wilayah sistem lahan basah Paraguay–Paraná yang terletak di Amerika Selatan telah menyadari bahwa mereka perlu memberikan bukti-bukti kepada otoritas pemerintah mengenai inisiatif lokal yang sudah berhasil. Dengan menunjukkan kelayakan dari pendekatan-pendekatan inovatif yang telah dilakukan dalam memelihara ekosistem dan meningkatkan derajat keadilan sosial, LSM-LSM tersebut dapat membantu memandu pembuatan kebijakan dan program untuk wilayah tersebut di masa depan.

Di seluruh sistem lahan basah tersebut, LSM-LSM merespon (atau mengantisipasi) hal-hal yang menjadi ancaman bagi masyarakat tradisional yang rapuh, dan mereka bekerja untuk memberdayakan organisasi masyarakat.

Oleh karena itu, mereka antusias dalam memastikan bahwa inisiatif yang telah berhasil tersebut dapat ditiru dan ditingkatkan ke tingkat regional.

Proyek lokal, juga dikenal sebagai ‘inisiatif evolusi positif’ telah menunjukkan bahwa proyek tersebut mampu memicu timbulnya pergerakan spiral yang terus-menerus dalam hal pemberdayaan sosial dan ekonomi. Salah satu contohnya adalah proyek ‘umpan hidup’ (Isacas Vivas) untuk masyarakat sungai di Pantanal, Brasil, yang dipimpin oleh LSM Ecologia e Ação (ECOIA). Proyek tersebut baru-baru ini telah dijadikan sebagai program resmi Kementerian Perikanan Brasil, dan sekarang telah menarik perhatian otoritas yang memiliki kewenangan sama di Paraguay dan Argentina.

VI Prinsip Meningkatkan Inisiatif Pengelolaan Air Melalui Negosiasi yang Berulang-Ulang

Keberulangan merupakan komponen yang tidak terpisahkan dari negosiasi. Untuk mendapatkan keputusan yang adil, diperlukan beberapa kali diskusi. Keputusan yang dibuat hanya dari satu kali negosiasi saja dapat ditolak di kemudian hari apabila ada data atau informasi yang baru ditemukan sehingga harus ada *trade off* baru.

Dalam menerapkan Pendekatan Negosiasi, penting untuk diperhatikan bahwa proses untuk meningkatkan/memperluas

cakupan rencana merupakan hal yang sifatnya bertahap, seiring dengan berkembangnya proses diskusi, *trade off* dan keputusan dari level yang satu ke level yang selanjutnya. Peningkatan dapat terjadi secara horizontal maupun vertikal.

Peningkatan horizontal mengacu kepada pengulangan atau perluasan dari suatu eksperimen, model, teknik, prosedur perencanaan struktur fisik, dsb., untuk meningkatkan jangkauan dan dilakukannya pilihan ‘perangkat lunak’ dan/atau ‘perangkat keras’, dan khususnya meniru model yang telah berhasil di tempat lain. Contoh-contoh untuk peningkatan horizontal terdiri dari teknik pemetaan sumber daya alam tingkat desa, penilaian sumber daya partisipatif, sistem persediaan air domestik yang inovatif, atau prosedur untuk memungut beban biaya air tahunan, yang ditiru oleh sejumlah besar desa.

Peningkatan vertikal mengacu pada contoh-contoh dimana, sebagai contoh, ‘rencana pengembangan air’ yang tadinya hanya untuk di satu desa ditingkatkan menjadi rencana terpadu untuk 15 desa, kemudian 50 desa di wilayah sub tangkapan, dan hingga akhirnya level rencana terpadu untuk suatu wilayah sub tangkapan yang luas atau satu DAS secara penuh. Pada tiap-tiap level tersebut, peningkatan vertikal

melibatkan integrasi atas rangkaian variabel alami dan fisik yang lebih kompleks, dan lebih banyak lagi level negosiasi yang strategis, tawar-menawar dan *trade off*. Hal tersebut sering melibatkan perangkat legal, prosedur administratif, lembaga riset akademis, dsb., sehingga membutuhkan pendekatan formal yang lebih terstruktur.

Singkatnya, peningkatan horizontal melibatkan validasi dan penyesuaian dari suatu 'kisah keberhasilan', sementara peningkatan vertikal membutuhkan pertumbuhan organik dalam hal kompleksitas integrasi.

Peningkatan

Di DAS Ocoña River di sebelah selatan Peru, ada dua LSM (Asociación Especializada para el Desarrollo Sostenible – AEDES, dan El Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – DESCO) yang telah membentuk kemitraan untuk memperkuat kapasitas federasi organisasi lokal dan untuk melembagakan sarana untuk melakukan negosiasi, yang dikenal dengan nama pertemuan kesepakatan, di empat wilayah sub DAS. Peningkatan horizontal atas pengalaman AEDES ini, bersama dengan pertemuan dan federasi dalam dua wilayah sub DAS menyediakan pondasi kelembagaan bagi pembentukan suatu Di bawah

pengaturan oleh undang-undang sumber daya air yang baru di Peru (2009), struktur pengelolaan wilayah sungai telah berubah dan merupakan tanggung jawab dewan DAS.

Federasi di empat wilayah sub DAS tersebut akan ikut serta di dalam program inisiatif lintas regional untuk mendirikan Dewan DAS Ocoña (peningkatan vertikal). Hal ini diharapkan menjadi dewan DAS pertama yang didirikan tanpa pembiayaan dari pemerintah, di bawah rezim undang-undang yang baru.

Undang-undang yang baru tersebut memberikan kesempatan bagi AEDES untuk mempergunakan pengalamannya dengan perencanaan partisipatif di wilayah sub DAS untuk mendukung struktur pengelolaan DAS baru pada tingkat nasional. Mereka bisa menjadi pionir dalam pendirian dewan DAS dan rencana pengelolaan yang mempergunakan metode partisipatif dan, dengan pembiayaan kecil dari pihak eksternal, untuk penerapan sistem mereka di DAS lain yang ada di Peru.

VII Prinsip Memelihara Integritas dan Ketahanan Ekosistem

Pengelolaan integritas dan ketahanan ekosistem merupakan hal yang krusial untuk menjaga nilai mereka yang hakiki dan untuk memelihara barang dan jasa yang dapat diambil darinya. Menurut Millennium Ecosystem Assessment (2005), ekosistem air tawar adalah ekosistem global yang paling terancam, dengan lebih dari 20% spesies ikan yang menghadapi kepunahan. Tantangan utama yang dihadapi adalah:

- polusi air yang semakin meningkat;
- jumlah spesies terancam punah yang semakin meningkat;
- lahan basah yang semakin berkurang; dan
- aliran lingkungan yang semakin berkurang di banyak sistem air.

Pendekatan Negosiasi didasarkan atas asumsi bahwa terdapat hubungan yang kuat antara tingkat bertahan hidup masyarakat dan bertahannya ekosistem, dan bahwa *trade off* di antara mereka hanya dapat dicapai melalui negosiasi yang di dalamnya informasi disajikan dengan baik. Untuk mencapai ini, ada pendekatan ekosistem yang diusung dalam pendekatan Pendekatan Negosiasi, yaitu suatu strategi

pengelolaan tanah , air dan sumber daya hidup yang terpadu, yang mendukung konservasi dan penggunaan yang berkelanjutan dalam cara yang setara.

VIII Prinsip Bekerja Untuk Mencapai dan Memelihara Kesetaraan Gender

Pendekatan Negosiasi mendorong keikutsertaan baik laki-laki maupun perempuan dalam pengambilan keputusan. Di dalam pencapaian kesetaraan gender, ada proses pengakuan akan kebutuhan khusus perempuan terkait dengan air, dan memastikan bahwa kebutuhan tersebut disebutkan dalam negosiasi. Ini berarti bahwa tidak hanya perempuan dan laki-laki terwakili dengan setara, tetapi juga perlu untuk memperkuat kapasitas perempuan dalam bernegosiasi, khususnya dalam masyarakat dimana pendapat perempuan biasanya tidak dianggap perlu saat ada keputusan penting yang perlu diambil.

Perwakilan harus diikuti dengan penunjukan peran dan tanggung jawab yang spesifik kepada perempuan, termasuk penyediaan kompensasi yang setara untuk waktu dan usaha yang mereka kontribusikan. Terutama untuk beberapa peran, dimana perempuan memiliki keuntungan yang komparatif dalam hal kemampuan dalam memutuskan dan

kinerja, seperti akunting keuangan, mengelola catatan, mediasi, dsb.¹

Gender dan Ilmu Pengetahuan

Pada tahun 2002, penduduk yang mendiami 16 desa di lembah Kolwan, India, mengalami wabah gastroenteritis, malaria dan kolera. Berdasarkan permintaan kelompok perempuan di lembah itu, Gomukh Trust melakukan studi tentang kualitas air dengan mengambil contoh dari 40 sumur dan lubang bor yang pada saat itu dipergunakan sebagai sumber air minum. Para perempuan itu mengkhawatirkan kesehatan para manula dan anak-anak, dan mereka membantu dalam pengumpulan contoh. Berdasarkan analisa contoh tersebut, Gomukh merekomendasikan sumur di 12 dari 16 desa perlu diberikan desinfektan berupa 'medichlor'. Para perempuan tersebut kemudian melangsungkan kampanye untuk meningkatkan kualitas air di lembah Kolwan.

Sebagai hasil dari studi tersebut dan kampanye yang dilakukan kelompok perempuan, semua sumber air minum di lembah tersebut diumumkan sebagai layak minum pada tahun 2004 serta kasus gastroenteritis dan kolera dinyatakan hilang. Dengan mengambil inisiatif untuk mengatasi apa yang mereka yakini sebagai permasalahan serius,

dikombinasikan dengan analisa ilmiah, para perempuan tersebut membantu meningkatkan kesadaran mengenai kualitas air yang buruk, yang sebelumnya diabaikan. Contoh ini menunjukkan betapa perhatian perempuan pada hal yang spesifik, dalam contoh ini adalah kesehatan manula dan anak-anak, dapat membawa kepada peningkatan kehidupan seluruh masyarakat, serta meningkatnya rasa percaya diri di antara para perempuan sendiri. Hal ini merupakan langkah yang sederhana namun penting dalam mencapai kesetaraan gender.

IX Prinsip Mempergunakan Sains dan Teknologi yang Sesuai

Penerapan teknologi yang sesuai membutuhkan seleksi yang bijaksana mengenai teknik, struktur dan perangkat yang berkelanjutan secara ekologis. Teknologi yang sesuai memiliki sifat terjangkau, tidak terlalu rumit, mudah untuk dipelihara dan diperbaiki secara lokal, cocok dengan tujuan yang hendak dicapai, dan yang paling penting adalah ‘optimal’ dalam desain dan penerapannya, yaitu tidak terlalu berlebihan tetapi juga tidak setengah matang.

Poin yang terakhir ini merupakan hal yang penting sehubungan dengan adanya kecenderungan perusahaan nasional dan multinasional serta kontraktor untuk memperkenalkan teknologi yang mahal, sulit dipelihara dan diperbaiki, atau tidak relevan dengan konteks dan kebutuhan lokal yang sebenarnya. Penerapan teknologi yang sesuai terdiri dari pemanfaatan ilmu pengetahuan tradisional yang familiar bagi anggota masyarakat, serta menolak teknik yang usang atau lebih inferior. Pada saat yang bersamaan, adopsi teknologi juga membutuhkan penerapan inovasi lokal dan penerapan opsi teknologi yang terjangkau (efektif dari segi biaya) dan sederhana untuk diterapkan. Sering terjadi, masyarakat lokal dapat menghasilkan inovasi-inovasi dan adaptasi dengan biaya yang minimal dan membuat terselenggaranya jasa atau dibuatnya produk dengan cepat.

Meskipun informasi ilmiah yang tidak memihak dapat sulit dan/atau terlalu mahal untuk diperoleh, kontribusinya seringkali terbukti penting untuk mencapai kesepakatan dalam negosiasi sehingga menghasilkan keputusan yang lebih baik. Data yang dapat diandalkan dan tidak memihak memungkinkan para mitra negosiasi untuk berhenti berdebat perihal data dasar dan berkonsentrasi pada permasalahan yang hendak mereka selesaikan.

Mempergunakan Ilmu Pengetahuan Untuk Mendukung Solusi-Solusi yang Dinegosiasikan

Selama tahun 1994–1995, 16 desa di lembah Kolwan, India, dengan jumlah populasi sekitar 15.000 jiwa, memiliki permasalahan alokasi air. Desa-desa yang terletak di hulu mengambil air dalam jumlah yang relatif besar, sementara desa-desa di hilir pada saat itu menghadapi kekeringan saat musim panas, dari awal Maret hingga akhir Mei. Meskipun sudah banyak diskusi yang dilakukan, upaya penduduk desa untuk mengatasi permasalahan ini terbukti tidak ada hasilnya. Maka pada tahun 2001, LSM Gomukh Environmental Trust melangsungkan suatu studi ilmiah mengenai keseimbangan air yang mempertimbangkan curah hujan rata-rata tahunan selama periode 1960-2000 untuk menentukan ketersediaan air tahunan. Para tetua desa meminta Gomukh untuk menyelenggarakan suatu pertemuan untuk seluruh lembah dalam membahas hasil studi.

Tidak disangka, saat Gomukh mempresentasikan fakta yang sesungguhnya pada pertemuan tersebut, keadaan menjadi mudah bagi desa-desa hulu dan hilir untuk mencapai kesepakatan mengenai pembagian air tahunan yang akan dialokasikan kepada tiap keluarga di setiap desa (lihat Lampiran B). Mereka juga memutuskan untuk membangun

beberapa waduk berskala kecil di daerah tangkapan air bagian atas dimana air dapat disimpan untuk penggunaan selama musim panas. Hasilnya, sejak tahun 2001, ada cukup air yang tersedia di sungai hingga akhir Mei, sertatidak ada konflik antara desa-desa hulu dan hilir.

Informasi yang Tidak Berpihak dan Pengambilan Keputusan

Dalam pengambilan keputusan terkait isu pengelolaan sumber daya alam, informasi yang tidak memihak adalah penting. International Council for the Exploration of the Sea (ICES) adalah suatu lembaga ilmu pengetahuan yang didirikan pada tahun 1902, akan tetapi baru benar-benar diakui keberadaannya oleh kesepakatan antar pemerintah pada tahun 1964. ICES pada saat itu hendak menjadi ‘sumber utama konsultasi ilmiah mengenai ekosistem laut bagi negara-negara di dunia dan badan pengatur internasional yang mengelola Laut Atlantik Utara dan laut-laut sekitarnya’.² Kesepakatan tersebut menyebutkan secara jelas dan tegas bahwa saran harus bersifat ‘tidak memihak dan non politis’.

Berpusat di Kopenhagen, jaringan ICES yang terdiri dari 1.600 ilmuwan yang berasal dari 200 lembaga, menyumbangkan kontribusi penting untuk keputusan yang diambil pada kuota tangkapan ikan tahunan untuk seluruh kota pesisir yang berbatasan laut Atlantik Utara dan laut Baltik. Informasi yang diberikan oleh ICES tidak diragukan, sehingga para pengambil keputusan dapat berkonsentrasi pada permasalahan politik ketimbang berdebat perihal dapat diandalkannya informasi yang didapatkan dari sumber-sumber yang berbeda.

X Prinsip Menjunjung Tinggi Transparansi dan Akuntabilitas

Transparansi dan akuntabilitas dalam memfungsikan dan mengoperasikan pengelolaan dan perencanaan sumber daya air merupakan prinsip Pendekatan Negosiasi yang esensial. Transparansi berhubungan dengan ketersediaan informasi dan ilmu pengetahuan. Sementara akuntabilitas mengacu kepada tanggung jawab para mitra, pemangku kepentingan dan badan-badan pemerintah untuk bisa menjawab satu sama lain dalam arti komitmen dan tujuan, serta penggunaan dana publik, dsb.

Ada banyak negara yang telah memformalkan prinsip ini melalui proses pembuatan undang-undang dan prosedur yang meliputi hak atas informasi, kebebasan informasi, *corporate social responsibility* (CSR), dsb., dalam rangka memastikan bahwa sistem pemerintahan, administrasi publik dan perilaku sosial lebih akuntabel dan transparan. Penerapan prinsip ini dianggap sebagai syarat yang penting sebelum tercapainya keberhasilan pendekatan Pendekatan Negosiasi.

4.5 Ringkasan

Visi air sebagaimana direfleksikan dalam agama dan kepercayaan masyarakat kuno di seluruh dunia pada zaman dahulu bersifat holistik, terpadu dan mengakar dalam keaslian dan nilai hakiki tentang sumber daya air. Hal ini sangat berbeda dengan visi yang dimiliki oleh pendekatan modern yang berfokus pada aspek ekonomi dan sosial dalam pemanfaatan air oleh masyarakat, sehingga nilai semacam ini memberikan dampak kepada lingkungan dalam artian manfaatnya kepada manusia.

Visi Pendekatan Negosiasi berfokus kepada masyarakat. Pada level inilah ditemukan adanya bagian-bagian dari visi kuno yang masih hidup, sekaligus memberikan solusi praktis untuk

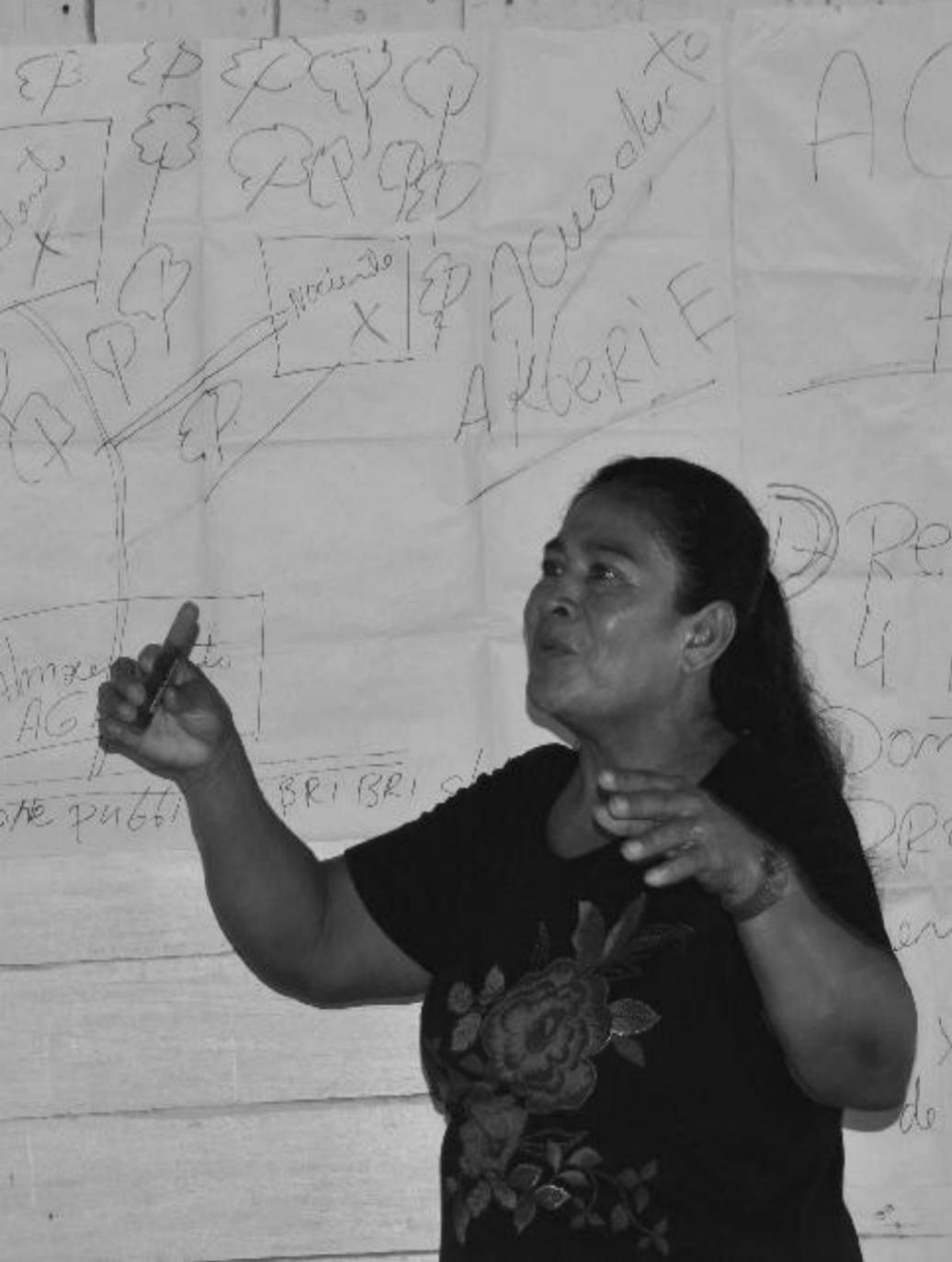
menjawab kegagalan sistem pengelolaan sumber daya air selama ini yang bersifat *top down*. Dan inilah yang sesungguhnya paling dibutuhkan. Pendekatan ini bertujuan untuk menginspirasi masyarakat dalam mengatasi halangan dan mencapai perubahan yang fundamental, di sisi lain pendekatan ini juga memberikan tantangan kepada profesional yang ahli di bidang air dan para pemimpin politik yang memiliki sarana dan keahlian untuk membantu masyarakat dalam mengolah visi ini menjadi kenyataan.

Catatan

1. Hal ini berdasarkan pengalaman sebuah grup swakarsa di India yang terdiri dari lebih dari 60 orang perempuan yang mencalonkan anggota, baik laki-laki maupun perempuan, untuk masuk dalam kelompok pengguna air. Karena kebanyakan yang menjalankan fungsi rumah tangga adalah perempuan, maka mereka menilai wajar apabila tugas akunting keuangan diberikan kepada perempuan, sementara kaum laki-laki melakukan tugas-tugas yang lebih mengandalkan fisik seperti mengantarkan air, dsb. Bagimasyarakat pedesaan, pembagian tugas semacam ini memang suatu hal yang wajar dalam kehidupan sehari-hari. Bagi masyarakat perkotaan dimana laki-laki dan perempuan

memiliki pekerjaan yang berbayar, pembagian semacam ini bisa dianggap *sexist*, akan tetapi tetap berdasarkan realitas masyarakat India.

2. ICES Convention, www.ices.dk



5. Karakteristik Dari Pendekatan Negosiasi

Pendekatan Negosiasi telah mengembangkan suatu respon alternatif untuk menjawab permasalahan-permasalahan yang berhubungan dengan pendekatan pada masa lalu dan masa kini terhadap pengembangan dan pengelolaan sumber daya air. Pendekatan ini unik dalam arti bahwa hal ini tidak dikembangkan sebagai suatu metodologi yang sifatnya tahap demi tahap oleh satu organisasi. Pendekatan ini telah berkembang secara organik dengan berdasarkan atas pengalaman dari organisasi-organisasi di seluruh dunia yang simultan dan terkini, dan telah mengalami kristalisasi menjadi pendekatan yang dijelaskan dalam panduan ini.

Sebagaimana dijelaskan pada bab sebelumnya, Pendekatan Negosiasi menguatkan kembali prinsip-prinsip dasar yang mendasari pengelolaan sumber daya air terpadu (IWRM). Akan tetapi ada perbedaan pada tataran implementasinya. Bagian 5.2 menyoroti beberapa fitur khusus yang dimiliki oleh pendekatan N yang dimaksudkan untuk mengubah praktek pengelolaan air. Namun, perbedaan yang paling penting adalah bagaimana pendekatan ini melihat partisipasi. Ini adalah subyek dari Bagian 5.1.

5.1 Partisipasi Dalam Pandangan Pendekatan Negosiasi

Barangkali mengejutkan bagaimana Bank Dunia mendefinisikan partisipasi sebagai ‘suatu proses melalui mana para pemangku kepentingan mempengaruhi dan membagi-bagi kendali atas inisiatif pembangunan, keputusan dan sumber daya yang mempengaruhi mereka ’ (Bank Dunia, 1996).

Dengan mendefinisikan partisipasi dalam artian otoritas pengambilan keputusan, ini menggambarkan bahwa pengambilan keputusan benar-benar merupakan elemen sentral dalam proses partisipatif, dan bahwa partisipasi harus membawa kepada ‘pemberdayaan’ para pesertanya. Apabila kita merekonstruksi ulang kalimat tersebut dalam terminologi masyarakat, Bank Dunia pada prinsipnya telah menerima pendelegasian dan pemunduran kekuasaan kepada pemangku kepentingan pada level terendah yang sesuai sebagai suatu kunci memungkinkan terjadinya perubahan dalam proses implementasi IWRM.

Sebagaimana dicatat di Bab 3, proses pengelolaan sumber daya air yang mengklaim diri bersifat integratif/terpadu dan partisipatif justru telah melanjutkan penggunaan pendekatan *top down* dan telah gagal dalam memuaskan kepentingan dan

ilmu pengetahuan pengguna lokal. Ada beberapa alasan mengapa retorika ‘partisipasi’ pada praktiknya tidak dapat bekerja.

Ormas dan LSM

Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) terdiri dari bermacam organisasi masyarakat dan sosial, yang membedakannya dari negara dan perusahaan dagang yang berorientasi pada pasar. Contoh-contoh Ormas meliputi lembaga akademik, kelompok aktivis, koperasi, federasi petani, kelompok perempuan dan organisasi-organisasi masyarakat adat.

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dapat juga dianggap sebagai organisasi masyarakat, hanya saja mereka didirikan berdasarkan hukum yang berlaku dan tentunya beroperasi secara independen bebas dan terpisah dari pemerintah.

Pertama, partisipasi para pemangku kepentingan dalam IWRM telah dibatasi pada perencanaan partisipatif saja (yaitu bersama-sama melalui tahap perencanaan dengan peserta). Hal ini telah membuatnya jatuh pada perangkat seperti juga halnya pendekatan *top down*, dengan mengasumsikan bahwa

perubahan merupakan suatu hal yang bisa ‘direncanakan’ dan keputusan bisa dibuat di depan/awal proses.

Kedua, konsep pengambilan keputusan partisipatif seringkali menyangkal keberadaan dimensi politik, dan ada fakta dimana pemangku kepentingan bisa saja dikeluarkan pada saat harus mengambil keputusan kontroversial. LSM-LSM yang menerapkan Pendekatan Negosiasi mengakui realitas semacam ini dan menganggap partisipasi sebagai proses negosiasi dimana konflik tidak dihindari namun dijadikan sebagai ‘mesin perubahan’. Negosiasi memerlukan pembelajaran, pembangunan jaringan kerja dan manajemen konflik. Dalam bentuk alternatif manajemen ini, seluruh pemangku kepentingan dapat mengemukakan pandangan-pandangan mereka serta mempertahankan kepentingan mereka, dan perubahan dapat dinegosiasikan dalam proses yang berakhir terbuka, dinamis dan berulang-ulang. Hal ini merupakan bagian dari realitas politik bahwa keputusan tertinggi dapat melibatkan *trade-off* untuk menangani dengan hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan umum diluar konteks negosiasi. (Negosiasi akan didefinisikan lebih jauh di Bagian 7.2)

5.2 Membedakan Fitur-Fitur yang Ada Dalam Pendekatan Negosiasi

Partisipasi Masyarakat di dalam Pembelajaran Jangka Panjang

LSM-LSM yang menerapkan Pendekatan Negosiasi bertujuan untuk melibatkan masyarakat lokal dalam seluruh aspek pengelolaan: mulai dari persiapan perencanaan, pengambilan dan implementasi kebijakan, hingga monitoring dan evaluasi terhadap implementasi tersebut. Seluruh proses ini membutuhkan komitmen jangka panjang dan proses pembelajaran yang berkelanjutan yang melibatkan seluruh pemangku kepentingan. Dengan cara ini, Pendekatan Negosiasi menciptakan kesempatan bagi masyarakat untuk mengonseptualisasikan tujuan dan prioritas pengembangan dalam hubungannya dengan sumber daya air seperti juga hubungannya dengan tanah, keanekaragaman hayati dan ketenagakerjaan. Maka hal tersebut menjadi mungkin bagi masyarakat untuk mempergunakan ilmu pengetahuan yang baru mereka peroleh dan teknologi tradisional yang telah teruji oleh waktu sebagai bahan penyusun bagi pengembangan rencana dan strategi pengelolaan sumber daya air.

Proses hasil negosiasi dan bersifat partisipatif tidak perlu dimulai pada titik paling rendah pada hierarki sosial. Proses-proses yang demikian ini dapat mulai dilakukan secara simultan pada beberapa level hierarki, seperti juga pada desa terkecil atau daerah tangkapan mikro. Fleksibilitas terhadap titik awal merupakan fitur kunci dalam pendekatan NA (Prinsip III, Bagian 4.4).

Pendekatan Negosiasi didasarkan atas premis yang pada awalnya, kesempatan untuk melakukan pengambilan keputusan melalui negosiasi dan manajemen strategi bersifat terbatas. Oleh karena itu, diperlukan upaya yang terus dan berkelanjutan untuk memperbesar jumlah ruang yang tersedia untuk tawar menawar, *trade off* dan perjanjian untuk menciptakan suatu ruang yang setara bagi semua pemangku kepentingan.

Memastikan terciptanya partisipasi masyarakat yang efektif dalam proses pembelajaran jangka panjang memerlukan upaya di dua area khususnya oleh LSM-LSM. Yang pertama melibatkan *penguatan kapasitas masyarakat* untuk bisa turut serta di dalam negosiasi, dan untuk dapat memahami hal-hal seperti IWRM, pengaturan kelembagaan dan cara kerja

sistem alam. Partisipasi murni hanya bisa terjadi apabila semua peserta di dalam negosiasi berbagi pengetahuan yang sama dan memiliki kapasitas untuk memahami, menerjemahkan serta mempergunakannya.

Yang kedua adalah *melakukan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat* berdasarkan cara pandang dan interpretasi masyarakat sendiri akan permasalahan dan solusi-solusinya yang mungkin untuk dilakukan. Sudah terlalu lama masyarakat harus bergantung pada badan pemerintah, yang berdasarkan informasi yang didapat melalui perantara, terbatas dan terlalu disederhanakan, mengatakan kepada masyarakat masalah apa yang seharusnya mereka hadapi dan solusi apa yang paling cocok buat mereka.

Penguatan Kapasitas Masyarakat

Dukungan LSM terhadap partisipasi masyarakat berfokus pada penguatan kapasitas dalam dua wilayah. Pertama, membuat masyarakat mampu untuk melakukan negosiasi. Untuk ini, masyarakat perlu memiliki pengetahuan dan pemahaman bersama mengenai (i) karakteristik fisik, biologis dan kimiawi dari sistem sumber daya air; (ii) fungsi-fungsi yang berbeda dalam sistem sumber daya air terkait dengan permintaan dari masyarakat; dan

(iii) pengaturan kelembagaan (lembaga, regulasi, norma dan tradisi) untuk mengelola sistem dan fungsinya. Penguatan kapasitas mereka untuk bernegosiasi ini juga mempersyaratkan agar masyarakat menyadari hak-hak formal mereka, memiliki akses terhadap informasi yang tidak memihak dan membangun keahlian yang efektif dalam berkomunikasi.

Yang kedua adalah membuat masyarakat mampu menyelenggarakan kegiatan demi meningkatkan kesejahteraan mereka, khususnya kegiatan-kegiatan yang mendorong pengembangan ekonomi mereka, mengurangi kerapuhan mereka dan melindungi lingkungan hidup.

Kegiatan-kegiatan yang demikian ini mencakup pembuatan dan pemasaran hasil panen organik dan produk hutan non kayu, sehingga melestarikan hutan keramat atau lahan basah, serta membangun sistem irigasi berskala kecil.

Rencana Utama

Sebagai respon umum terhadap pendekatan *top down* yang birokratis, organisasi masyarakat telah lama berfokus pada pendekatan *bottom up*, utamanya sebagai cara untuk membalikkan proses pengambilan keputusan. Dalam kasus DAS, kerangka kerja IWRM yang sudah

adamenperlakukanpersiapan suatu rencana utamasebagai titik tolak yang sangat menentukan proses IWRM. Padahal pendekatan *bottom up* melihat suatu rencana utamasebagai hasil dari proses panjang dan mendetail dimana para pesertanya membuat *trade off* untukmengambil keputusan, dan sampai pada posisi kesepakatan melalui diskusi-diskusi, negosiasi dan partisipasi yang mempergunakan informasi tertentu. Tidak seperti rencana utamayang disetir oleh tujuan-tujuan nasional (atau bahkan internasional), Pendekatan Negosiasimemberikan prioritas kepada kebutuhan-kebutuhan masyarakat lokal.

Dalam pengertian ini, kerangka kerja Global Water Partnership (GWP, 2000) dan Pendekatan Negosiasisendiri hampir seluruhnya bertentangan. Sebagai contoh, jika pendekatan rencana utama konvensional mengandalkan efek ‘tetesan’ dalam menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat,Pendekatan Negosiasimengasumsikan kebalikannya, bahwa pencapaian tujuan lokal adalah sasaran utama, dan bahwa secara agregat mereka dapat diterjemahkan pada pemenuhan sasaran nasional. Akan tetapi kebalikan ini, berlawanan dengan apa yang diyakini, merupakan kunci bagi implementasi yang luas terhadap prinsip-prinsip IWRM. Oleh karena itu, walaupun kedua proses tersebut berakhir dengan

adanya pengelolaan sumber daya air terpadu dan ‘rencana’ pengelolaan, Pendekatan Negosiasi percaya kepada sejumlah besar kegiatan, sub rencana dan bahkan intervensi struktural, yang bisa menjadi konsisten terhadap, dan bersifat melengkapi pada saat pencapaian rencana utama final.

Oleh karena itu, pendekatan NAmenekankan bahwa partisipasi masyarakat itu perlu tidak hanya dalam merespon rencana utamapusat, akan tetapi juga dalam pembuatan, evolusi dan implementasinya. Kapan pun jika diharuskan, organisasi masyarakat dapat dan memang sudah semestinya mampu mengambil alih tugas-tugas pengambilan keputusan dan pengelolaan sumber daya air yang sejauh ini telah dianggap banyak orang sebagai hak prerogatif dari badan pemerintah saja.

Negosiasi dan perencanaan strategis

Pendekatan Negosiasimelibatkan serangkaian diskusi yang terstruktur dan berulang-ulang (lihat Bab 7) dimana negosiasi dianggap sebagai suatu dialog untuk menyelesaikan sengketa dan untuk mencapai kesepakatan perihal tindakan yang perlu diambil oleh masyarakat dalam rangkamemenuhi kebutuhan dasar mereka.

Meskipun pendekatan Pendekatan Negosiasi dapat diaplikasikan dalam keputusan yang hanya dibuat satu kali, misalnya untuk memutuskan implementasi terhadap suatu proyek infrastruktur atau suatu rencana utama, tujuan pentingnya adalah untuk berkontribusi dan membuat struktur proses pengelolaan strategis yang berjangka panjang dan berkelanjutan (lihat Bab 8). Proses-proses semacam ini dapat mendorong terjadinya pembelajaran melalui suatu proses perumusan strategi berulang-ulang berdasarkan umpan balik dari hasil dan pengalaman selama proses implementasi dan intervensi. Penting untuk dipahami bahwa proses-proses tersebut harus sepenuhnya transparan, inklusif dan sensitif terhadap seluruh pandangan yang berbeda dan bersifat melengkapi, sebagaimana diekspresikan oleh para anggota masyarakat, dalam rangka mencapai suatu kesepakatan.

Proses Negosiasi Sebagai Mekanisme Pembangunan Kepercayaan Diri

Dalam contoh kasus Fresh Action Network Central America (FANCA), Pendekatan Negosiasi terbukti efektif dalam membangun kampanye advokasi yang sedang berlangsung pada saat itu dengan ormas-ormas di beberapa negara yang mencoba untuk merumuskan kembali kerangka

kerja hukum dan kelembagaan IWRM. Ormas-ormas tersebut membangun kemampuan untuk mengidentifikasi nilai dan tujuan bersama, dan kemampuan untuk mencapai kesepakatan mengenai strategi dan aliansi dalam kampanye. Dan hasilnya adalah, organisasi-organisasi ini menjadi lebih percaya diri dan berhasil dalam mengangkat dialog dan negosiasi antara mereka yang terlibat di dalam pengelolaan sumber daya air, termasuk kelompok-kelompok lokal, organisasi nasional, sektor privat, masyarakat dan perguruan tinggi. (Lihat Lampiran B, FANCA)

Proses negosiasi itu sendiri, termasuk di dalamnya penguatan kapasitas melalui perencanaan partisipatif dan pemberdayaan melalui pengambilan keputusan yang berulang-ulang, membangun rasa percaya diri perwakilan masyarakat dan rasa percaya di antara mereka dan pejabat pemerintah. Dengan kata lain, proses perencanaan yang terpadu itu sendiri (pada skala apa pun dalam DAS) memberikan mekanisme pembangunan rasa percaya diri.

Dimensi ruang

Pendekatan Negosiasi dapat diterapkan untuk menyelesaikan permasalahan, secara geografis atau politis, pada berbagai

macam skala ruang – wilayah DAS atau sub DAS, ekosistem, wilayah, negara, kota, dan lainnya.

Permasalahan di wilayah yang berbeda dapat diatasi pada waktu yang sama, meskipun penting untuk diketahui bahwa perbatasan tiap-tiap wilayah dibedakan secara jelas pada awal tahap negosiasi dan/atau proses perencanaan strategis (lihat Bagian 7.2.1 dan Tabel 8.2, tahap 1). Kadang-kadang sulit untuk mendefinisikan suatu wilayah dengan tepat jika batas fisik, ekosistem atau politik/administratif tidak bersesuaian. Sebagai contohnya, suatu DAS dapat terdiri dari hutan dan ekosistem lainnya, muara dan delta, juga unit-unit administratif yang terletak hingga keluar batas DAS. Sebagaimana disebutkan di bagian lainnya, disarankan untuk menerapkan Pendekatan Negosiasi untuk IWRM dalam konteks area yang ditentukan dengan baik secara hidrologis, seperti wilayah DAS.

Ada banyak orang, terutama anggota masyarakat pedesaan, sulit untuk menerapkan atau memahami IWRM karena hal tersebut telah berkembang sebagai suatu konsep yang abstrak. Sepanjang sejarah, masyarakat memahami air dalam artian DAS dan danau, serta merasa nyaman dengan permasalahan-permasalahan yang nyata terjadiseperti

misalnya dampak yang terjadi pada wilayah hulu dan hilir, perubahan yang ada pada kualitas air disebabkan polusi, dampak banjir dan kekeringan, dsb. Mereka juga familiar dengan kekuatan dan kelemahan lembaga sosial serta hubungan saling mempengaruhi yang ada di antara kepentingan multi-pemangku kepentingan. Oleh karena itu, karena level DAS adalah level paling sesuai untuk menerapkan prinsip-prinsip IWRM, pada level ini juga aplikasi Pendekatan Negosiasi paling baik dilakukan (lihat juga Bagian 2.2.2 dan 3.1).

Walau demikian, pendapat mengenai luas wilayah sasaran penerapan Pendekatan Negosiasi dapat berbeda, tergantung cara pandang masyarakat lokal mengenai apa yang perlu dikelola oleh masyarakat dan waktu yang tersedia.

Dalam beberapa laporan terkini, organisasi-organisasi internasional telah mengusung pendekatan DAS ini. Akan tetapi sebagaimana dijelaskan pada Bagian 3.1, kita tidak dapat berharap bahwa perubahan ini sendiri akan menghasilkan perbaikan dalam implementasi IWRM.

Dimensi waktu

Pendekatan NA kepada IWRM harus dipertimbangkan pada skala waktu yang berbeda. Pendekatan ini harus memiliki elemen kunci terkait fleksibilitas dan spontanitas untuk merespon hal darurat yang mendesak maupun mengejar sasaran jangka panjang berdasarkan visi yang telah ditetapkan. Pendekatan ini memungkinkan terjadinya perubahan di dalam pendekatan manajemen dan dapat diterapkan pada perencanaan dan siklus manajemen yang berbeda. Hal ini berarti bahwa implementasi Pendekatan Negosiasi secara bertahap menghasilkan kondisi yang baru untuk proses pengelolaan dan pengambilan keputusan melalui suatu mekanisme umpan balik yang positif dan kumulatif. Dalam kasus NA, mekanisme yang demikian menandakan bahwa pada saat pendekatan sosial-lingkungan hidup, kelembagaan dan politik mencapai ambang batas, semuanya akan terus menciptakan entitas baru yang merupakan hasil pemisahan atau pemecahan dari bentuk yang lebih besar (*spin off*) dan sinergi positif tanpa adanya kebutuhan untuk mengejar perubahan yang sudah ada. Oleh karena itu, pendekatan ini harus dipertimbangkan dalam skala waktu jangka pendek yang akan menunjukkan hasil dalam jangka menengah dan akan berkembang lebih kuat dan memperluas cakupannya dalam skala jangka panjang.

Mekanisme umpan balik yang positif dan kumulatif

Amandemen ke-73 dan 74 Konstitusi India pada tahun 1993 merupakan suatu contoh yang bagus mengenai bagaimana organisasi masyarakat, melalui gerakan dan permintaan masyarakat, berhasil meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumber daya air seiring dengan berjalannya waktu. Kedua amandemen tersebut menyebabkan diciptakannya panchayat raj (dewan desa) dan undang-undang yang berkaitan dengan pengelolaan irigasi partisipatif (GoM, 2005). Undang-undang ini mengatur pengalihan langsung tanggung jawab dari pengelolaan sumber daya air ke masyarakat dan organisasi pengguna air yang terdaftar.

5.3 Ringkasan

Pendekatan Negosiasi mendorong partisipasi murni masyarakat dalam seluruh langkah pengelolaan sumber daya air, mulai dari persiapan perencanaan, pengambilan dan implementasi keputusan, sampai monitoring dan evaluasi kemajuan dan dampaknya. Karena proses tersebut mencakup berbagai mekanisme umpan balik, partisipasi menjadi berarti *turut serta dalam proses pembelajaran jangka panjang.*

PendekatanNA menekankan bahwa partisipasi masyarakat bukanlah sekedar reaksi terhadap proses perumusan rencana utama yang bersifat *top down* (seringkali bersifat sekali jadi). Pendekatan ini melibatkan serangkaian diskusi yang terstruktur, yang merupakan bagian dari suatu proses manajemen strategis, melalui mana rencana utama berkembang secara periodik sebagai bagian dari suatu proses yang berulang-ulang.

Sebagai tambahan bagi dimensi jangka panjang ini, Pendekatan Negosiasi juga dapat diterapkan pada berbagai skala ruang, baik geografis atau politis, dari wilayah sub-DAS, DAS, ekosistem, wilayah, negara, kota, dan seterusnya. Pendekatan ini secara khusus relevan untuk mengatasi realitas sosial dalam konteks unit sistem air seperti (sub) DAS dimana permasalahan-permasalahan dapat diatasi secara koheren dan konsisten.



6. Menciptakan Keadaan yang Kemungkinan Bagi Dilaksanakannya Pendekatan Negosiasi

Sasaran Pendekatan Negosiasi adalah untuk memberikan kontribusi berupa implementasi praktis dari IWRM partisipatif. Secara khusus, hal ini dapat membantu membuat terobosan terhadap retorika yang ada dan membantu menyelesaikan situasi buntu pada saat ini (Bab 3) yang mana pemerintah terus mengikuti pendekatan yang bersifat teknokratik dan *top down*. Maka penerapan pendekatan NA membutuhkan suatu pemahaman mengenai pengaturan kelembagaan konvensional, para aktor yang terlibat di dalamnya dan proses pengambilan keputusan di dalam konteks politik dan administratif yang ada. Pengetahuan ini tidak berlaku umum, melainkan bersifat spesifik untuk tiap-tiap situasi. Hal ini krusial bagi keberhasilan Pendekatan Negosiasi, yang membawa kita kepada strategi dan peranan LSM yang berbeda-beda.

Bab ini menghubungkan bab yang lebih awal, yang menguraikan latar belakang dan kebutuhan untuk melakukan reformasi, dan juga bab-bab setelahnya yang menjelaskan teknik secara mendetail (negosiasi dan manajemen strategi).

Bab ini dimaksudkan untuk membantu LSM-LSM sehingga mereka dapat memainkan peranan secara lebih proaktif dalam melakukan perubahan berupa reformasi terhadap sektor air, dan secara khususnya dalam melakukan strukturisasi terhadap lembaga-lembaga lokal.

6.1 Pentingnya Sarana Lembaga

Meskipun konsep IWRM telah berkembang sejak pertengahan 1980-an, implementasinya masih sangat lambat dan sporadis. Suatu penilaian terbaru mengenai kemajuan implementasi IWRM di seluruh dunia (GWP, 2007) mengindikasikan bahwa pada 50% negara-negara yang disurvei, hanya ada kemajuan yang sangat terbatas, atau bahkan sama sekali tidak ada; di 25% lainnya, ada beberapa kemajuan; dan hanya 25% sisanya yang kemajuannya dapat dikategorikan sebagai 'baik'.

Pengaturan kelembagaan

Pengaturan kelembagaan mengacu kepada:

- lembaga dan organisasi, termasuk mandat-mandat yang mereka miliki, kapasitas dan mekanisme kerja dan keterkaitannya dengan lembaga lain;

- peraturan perundang-undangan dan perangkat lainnya yang menentukan ketersediaan dan penggunaan sumber daya; dan
- norma dan tradisi lokal.

Dalam pengaturan ini, ada berbagai fungsi aktor pada tingkatan masyarakat yang berbeda. Untuk alasan-alasan pragmatis, bab ini mengkhususkan diri hanya berfokus pada lembaga dan organisasi saja.

Di kebanyakan negara-negara Asia, Afrika dan Amerika Latin, alasan yang paling penting bagi kurangnya kemajuan tersebut adalah hampir tidak adanya suatu pemberdayaan (sosio-politik dan hukum) terhadap lingkungan dan lemahnya, terputusnya/tumpang tindihnya kerangka kerja kelembagaan, yang dikombinasikan dengan rendahnya tingkat kesadaran masyarakat akan hirarki kewenangan politik/administratif yang terkait dengan air. Sebagai tambahan, ada penafsiran yang berbeda-beda terhadap proses perencanaan dan pengelolaan IWRM beserta kerangka kerjanya. Oleh karena itu, bagian ini menyoroti penciptaan keadaan yang memungkinkan bagi munculnyalingkungan dan lembaga yang perlu sehingga implementasi IWRM secara

praktis dapat dilakukan pada skala yang lebih luas, khususnya di negara-negara yang berkembang.

Terdapat beragam lembaga yang ada pada level global, regional, nasional dan lokal, yang secara langsung atau tidak langsung menentukan kualitas dan derajat implementasi IWRM. Beberapa faktor yang memungkinkan ini terjadi adalah faktor pembangun dari luar sektor air, akan tetapi sangat bertalian dengan, atau bisa juga dikatakan masih berada di dalam sektor air secara umum. Lebih jauh lagi, proporsi yang lebih besar dari faktor kelembagaan jatuh di bawah kategori pemerintahan yang sangat luas, sedang yang lainnya berada di dalam domain 'masyarakat'. Jadi tujuan lain dari bab ini adalah untuk memetakan kerangka kerja kelembagaan dan untuk mengidentifikasi kesenjangan dan kelemahan yang telah menghambat implementasi IWRM dan distorsi yang timbul secara perlahan-lahan. Akan tetapi yang lebih penting adalah, bab ini mencoba untuk mengidentifikasi, bagaimana Negotiated Alliances dapat mengoreksi distorsi yang telah terjadi tersebut, atau mengisi kesenjangan yang ada, dengan mengusung reformasi kelembagaan pada berbagai kondisi.

6.2 Memahami Tata Kelola dan Pengelolaan air

Konsep tata kelola dan pengelolaan merupakan hal yang esensial bagi penerapan Pendekatan Negosiasi untuk memahami kemungkinan-kemungkinan dan pembatasan yang ada. Dengan kata lain, tata kelola mengacu kepada pengaturan kelembagaan (lihat kotak pada halaman **112**), sekaligus mengacu kepada kebijakan dan tindakan, serta bagaimana hal tersebut ‘merangkul hubungan antara masyarakat dengan pemerintahnya’ (GWP, 2003).

Pengelolaan mengacu kepada seperangkat praktik dan tindakan dengan sasaran yang khusus dan spesifik.

Pengelolaan air dapat didefinisikan sebagai tugas dalam produksi barang dan jasa terkait air demi manfaat yang dapat diraih oleh masyarakat secara keseluruhan, pada hari ini dan masa yang akan datang.

Untuk informasi lebih jauh mengenai tata kelola dan pengelolaan air, khususnya rezim kepemilikan bersama untuk pengelolaan sumber daya alam, lihat Lampiran A.

6.3 Pengaturan Kelembagaan Konvensional dan Aktor-Aktornya

Pengaturan Inti Dalam Pengelolaan Air

Elinor Ostrom (1991) mengklasifikasikan para aktor yang terlibat di dalam pengelolaan air menjadi apropriator (pengambil)¹, provider (penyedia) dan produsen. Apropriator¹ dapat merupakan orang perorangan maupun kegiatan perekonomian, seperti rumah tangga, industri atau kegiatan pengapalan yang mempergunakan atau mengonsumsi air yang bersumber dari atau yang berada di dalam sistem sumber daya air. Provider adalah mereka yang mengorganisir ketentuan sumber daya air. Sementara produsen adalah mereka yang membangun, memperbaiki atau mengambil tindakan untuk memastikan keberlanjutan sistem sumber daya air itu sendiri.

Terlihat jelas, semua kategori tersebut tumpang tindih. Produsen juga dapat merupakan apropriator (perusahaan penyedia air untuk publik yang memproduksi dan bertindak sebagai apropriator), sementara provider dan produsen seringkali adalah pihak yang sama, meskipun mereka sebenarnya tidak perlu sama (pemerintah dapat menjadi provider bagi sistem irigasi, akan tetapi dapat mengatur agar petani yang mengoperasikan dan memeliharanya)². Hal ini

bergantung sebagiannya kepada sistem yang bersangkutan (misalnya suatu sistem sumber daya alam atau suatu sistem irigasi), akan tetapi juga bergantung kepada sistem politik dan administrasi dan kepada norma-norma dan tradisi lokal. Yang penting adalah mengakui bahwa fungsi-fungsi yang berbeda ini memang ada dan berjalan, serta membedakannya saat berurusan dengan pengelolaan air³.

Para aktor yang paling penting terdiri dari berikut ini:

- Organisasi pemerintah pada seluruh tingkatan (nasional, provinsi dan lokal) yang bertindak sebagai provider bertanggung jawab untuk menciptakan keadaan yang memungkinkan bagi lingkungan kelembagaan, termasuk pengaturan keuangan, prosedur hukum, dsb.
- Badan pemerintah yang bertindak sebagai produsen utamanya mengacu kepada badan pelaksana, seperti misalnya kementerian yang menangani sumber daya air, pertanian atau pertambangan. Badan-badan ini terlibat dalam penyediaan barang dan jasa kepada masyarakat, khususnya mereka yang sensitif secara sosial dan/atau tidak menarik secara komersial (informasi, penyediaan air untuk publik, pencegahan banjir, bendungan besar, dsb.).

- Badan pengelola air fungsional yang didelegasikan, seperti misalnya dewan air dan organisasi DAS (lihat Lampiran A) merupakan badan-badan yang dikendalikan pemerintah dengan tingkat derajat kemandirian yang tertentu untuk alasan-alasan praktis, akan tetapi tetap pemerintah itu sendirilah yang bertanggung jawab secara politis terhadap fungsi dan kinerja badan-badan ini. Mereka bisa merupakan provider (misalnya mendistribusikan air dari waduk) atau bisa juga appropriator (misalnya mengambil air untuk persediaan air bagi publik).
- Entitas korporat pada sektor privat, kebanyakannya dapat digolongkan sebagai appropriator, mengambil air atau mencemarinya untuk tujuan produksi beraneka macam barang dan jasa. Dalam beberapa contoh, mereka memproduksi 'air', misalnya sebagai perusahaan penyedia air yang diprivatisasi untuk publik. Entitas-entitas korporat ini bisa diorganisir berdasarkan sektor (misalnya produsen karet atau udang) atau wilayah (misalnya kamar dagang dan industri).
- Appropriator perorangan dapat diorganisir dalam banyak cara yang berbeda seperti juga masyarakat atau organisasi pengguna.

- LSM/Ormas dapat memiliki peranan yang berbeda, utamanya sebagai apropriator, meskipun dalam beberapa contoh, mereka bisa dipercayakan dengan tugas-tugas produksi (lihat Bagian 6.5).

Secara skematis, struktur kelembagaan merupakan bentuk yang hirarkis. Pada bagian puncaknya, pembuat undang-undang negara atau parlemen dapat mengeluarkan arahan yang meminta (atau memperbolehkan) kementerian dan departemen yang terkait dengan sumber daya air untuk menciptakan struktur, kebijakan atau undang-undang yang baru demi pengembangan dan pengelolaan sumber daya alam. Parlemen tersebut juga dapat membentuk dewan khusus untuk mengumpulkan sumber daya keuangan dari sektor-sektor yang berbeda (kementerian atau badan), atau untuk menghasilkan dan mempertukarkan data-data hidrologis atau pemanfaatan lahan, dsb. secara sistematis agar dapat mengintegrasikan kepentingan-kepentingan yang berbeda. Dengan kata lain, hanya setelah legislator memberi kuasa kepada badan eksekutif maka proses reformasi sektor dan pembangunan kelembagaan dapat mulai bergerak.

Dalam konteks ini, norma, kepercayaan dan tradisi juga turut membentuk bagian dari sistem tata kelola secara keseluruhan,

dan harus menjadi aspek-aspek yang paling penting dalam implementasi Pendekatan Negosiasi. Oleh karena itu, tugas penting bagi LSM maupun ormas yang merintis proses IWRM untuk memastikan bahwa pengelolaan sumber daya air mempertimbangkan pengetahuan dan nilai lokal.

Bidang Pemerintah yang Terkait

Selain dari kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengembangan dan pengelolaan sumber daya air secara umum dan DAS pada khususnya, terdapat kebijakan dan undang-undang lain yang juga menciptakan kondisi yang memungkinkan dan masih relevan dengan Pendekatan Negosiasi sendiri. Peraturan tentang hak atas (dan/atau kebebasan untuk) informasi merupakan kunci, ia memungkinkan peralihan pengetahuan teknis dan keilmuan beserta informasi yang terkait dengan proses birokrasi dan legislatif serta pengambilan keputusan dari 'domain negara' ke domain publik. Peraturan semacam ini dapat membuat dokumen yang awalnya disebut 'rahasia' atau 'resmi' menjadi basis bagi debat dan diskusi publik yang mempergunakan informasi yang memadai.

Pengalaman-pengalaman di banyak negara berkembang mengindikasikan bahwa dimana pun peraturan atas

kebebasan informasi ini ada dan digunakan dengan baik oleh masyarakat, maka hal ini dapat mengurangi tingkat ketidakefektifan dan korupsi. Hal ini juga dapat memperlemah hubungan antara kontraktor, birokrat dan politisi, serta menyebabkan para pejabat pemerintah cenderung menjadi lebih responsif dan akuntabel kepada masyarakat. Namun, keberadaan peraturan semacam itu semata tidaklah cukup, dan bahwa hanya tekanan publik yang gigih dan proaktif saja, seperti misalnya kampanye media, yang dapat memastikan bahwa prinsip-prinsip yang dianut dalam perangkat ini dapat diterapkan, sehingga mampu menghasilkan kemajuan dalam implementasi IWRM.

Lembaga penting lainnya adalah *sistem keuangan* dan rezim audit serta akunting yang terkait yang merupakan lembaga pemerintah maupun sektor privat atau 'koperasi'. Dalam rangka untuk memastikan implementasi atau penegakannya (apabila diperlukan), lembaga perbankan dan keuangan perlu diarahkan oleh negara untuk menyediakan pendanaan dan memastikan terciptanya aliran dana yang cepat dari perbendaharaan negara kepada kementerian, departemen dan badan pemerintah, bank lokal dan dinas lainnya yang merupakan perpanjangan otoritas keuangan, dsb. Serupa dengan kondisi diatas, negara juga dapat memberikan insentif

seperti konsesi perpajakan kepada donor korporat dan publik, potongan pajak dan konsesi-konsesi untuk organisasi tingkat masyarakat, termasuk kelompok/asosiasi pengguna air yang terdaftar resmi, komite pengembangan air tingkatdesa, koperasi produsen, asosiasi petani dan nelayan, dsb. Lebih jauh lagi, perangkat-perangkat seperti peraturan pendaftaran kelompok masyarakat, kredit, dsb., dapat memuat klausul dan pengaturan yang memadai terkait dengan administrasi, manajemen dan implementasi proyek pengembangan tersebut, sehingga mereka mampu menciptakan lembaga-lembaga yang penting dalam implementasi IWRM.

Perangkat-perangkat lainnya yang sekilas terlihat tidak ada hubungannya dengan IWRM malah bisa menjadi penting. Hal-hal tersebut mencakup kebijakan dan peraturan perundang-undangan mengenai penilaian dampak lingkungan, relokasi pemukiman dan rehabilitasi terhadap keluarga-keluarga yang terkena dampak proyek, dengar pendapat publik dan sistem penyelesaian sengketa, dsb. Hal serupa juga berlaku pada riset ilmiah, informasi dan analisis yang terpercaya dan otentik, dibiayai negara atau lembaga privat sangat penting untuk penyusunan, pendokumentasian serta publikasi laporan-laporan yang terkait dengan penilaian fisik, biologis atau sosial, kultural dan ekonomi. Lembaga-

lembaga semacam ini lagi-lagi harus diberikan mandat dan diatur untuk memastikan bahwa studi empiris dan evaluasi yang terkait dengan sumber daya air yang mereka lakukan bersifat tidak memihak dan independen.

Perangkat dan lembaga-lembaga yang telah dijelaskan di atas merupakan yang paling penting dan memberika ciri indikatif yang menonjol. Daftar yang ada ini tidak mencantumkan semuanya. Di semua negara, membuat dan memastikan beroperasinya secara efektif sebuah kerangka kerja untuk menggerakkan lembaga pemungkin merupakan hal yang rumit. Lembaga-lembaga semacam ini berkembang secara bertahap dari waktu ke waktu, dan prosesnya tidak dapat dipercepat dengan mudah melalui perjanjian-perjanjian internasional, konvensi dan protokol, atau melalui ‘kondisionalitas’ yang diusahakan oleh lembaga-lembaga keuangan seperti Bank Dunia.

Diakui bahwa tidak ada perangkat lembaga atau hukum dan kebijakan yang cocok untuk semua keadaan sehingga bisa ditiru atau ditingkatkan dari tingkat lokal dan DAS ke tingkat nasional dan internasional. Pemberdayaan lingkungan dan lembaga merupakan produk transformasi dan reformasi sosio-politik melalui dialog dan negosiasi, atau dalam contoh

yang jarang, hasil dari konfrontasi revolusioner atau bencana sosial dan alam. Jelas bahwa lingkungan tersebut, walaupun penting dalam memberikan hasil, bukanlah hal yang secara tegas merupakan bagian dari diskursus mengenai sektor air, baik secara nasional maupun global.

Perkembangan Terkini

Sebagai respon atas bertambahnya tingkat kerumitan atas pengelolaan air, pemerintah telah memainkan peranan yang lebih dominan. Namun di tahun-tahun terakhir, pemerintah di kebanyakan negara-negara berkembang telah menyadari bahwa mereka tidak sanggup mengatasi sendirian semua permasalahan terkait ketahanan air. Mereka juga mengakui bahwa sektor privat tidak mampu untuk menyelesaikan persoalan masyarakat miskin, dan khususnya permasalahan yang terkait dengan keberlanjutan lingkungan. Oleh karena itu, mereka mulai membuka ruang untuk organisasi dan aliansi masyarakat untuk meningkatkan kualitas mekanisme pembagian air. Kesempatan semacam ini juga merupakan hasil dari pergerakan dan perjuangan masyarakat. Suatu elemen kunci dari tata kelola yang baik adalah pengenalan dan advokasi reformasi sektor air dan desentralisasi pengelolaan air.

Pada tataran global, UN Millennium Declaration (2000) mendorong munculnya inisiatif nasional dengan menekankan pentingnya konservasi air. Hal inilah yang kemudian disokong oleh World Summit on Sustainable Development pada tahun 2002 silam dimana para kepala negara di seluruh dunia menyetujui ditetapkannya target spesifik ‘untuk mempersiapkan IWRM dan rencana efisiensi air’ pada tingkat nasional pada tahun 2005 (PBB, 2002).

Sejak Konferensi Bumi pada tahun 1992, telah ada pergeseran secara gradual dari tata kelola air yang berdasarkan unit administratif seperti kecamatan, provinsi, dsb., kepada tata kelola air yang berdasarkan atas perbatasan geo-hidrologis, yaitu yang kita kenal sebagai ‘DAS’ atau ‘wilayah tangkapan air’. Pergeseran ini menyebabkan munculnya organisasi DAS (*River Basin Organization – RBO*) di berbagai negara. Prancis mendirikan ‘badan DAS’, sementara Afrika Selatan mendirikan ‘badan pengelola wilayah tangkapan air’. Di Eropa, organ UE bernama Water Framework Directive membuat perangkat tingkat nasional untuk tata kelola air. Di Asia, beberapa negara telah memperkenalkan reformasi. Negara bagian Maharashtra di India mendirikan Otoritas Regulator Sumber Daya Air yang mengarahkan pemerintah baik pusat maupun wilayah untuk

mendirikan RBO dengan mandat untuk mempersiapkan DAS terpadu (pengembangan) dan rencana pengelolaan. Yang menarik adalah, banyak negara bagian telah mengeluarkan panduan untuk mempersiapkan rencana pengelolaan yang demikian, dan menetapkan bahwa para pemangku kepentingan dan penerima manfaat harus dilibatkan.

Oleh karena itu, reformasi sektor air telah menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta di dalam proses perencanaan, selama implementasi serta dalam monitoring-evaluasi. Perlu dicatat bahwa birokrasi tidak selalu tertarik untuk membagi kewenangan yang mereka miliki dengan masyarakat, meskipun inilah sebenarnya tipe situasi dimana intervensi melalui Pendekatan Negosiasi terbukti sangat berharga. Tentu saja ada banyak kesempatan dan ruang dimana ormas dapat membangun kredibilitas mereka dan membangun kepercayaan di dalam kerangka kerja tata kelola seperti juga dalam masyarakat secara keseluruhan.

6.4 Mengisi kesenjangan, mereformasi sektor air dan menciptakan keadaan yang kondusif

Bagian ini menunjukkan bagaimana pendekatan Pendekatan Negosiasi kepada IWRM dapat menciptakan ruang bagi masyarakat dengan beroperasi di arena yang jauh lebih luas

daripada yang dipergunakan secara konvensional dalam sektor air, mempergunakan konsep ‘manajemen strategis’ (lihat Bab 8). Dalam konteks ini, reformasi terhadap sektor air akan melibatkan hal-hal sebagai berikut:

- pembuatan kelompok strategis dan koordinatif pada tingkat DAS sebagai arena yang sesuai untuk menerapkan Pendekatan Negosiasi;
- pembuatan proses manajemen strategis sebagai tugas utama kelompok-kelompok tersebut dan mekanisme utama untuk mengimplementasikan PendekatanNA; dan
- pelibatan kelompok-kelompok tersebut untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang saling terhubung untuk IWRM, termasuk pengaturan kelembagaan, manajemen pengetahuan, komunikasi dan penguatan kapasitas masyarakat untuk meningkatkan kondisi kesejahteraan mereka sendiri.

6.4.1 Suatu kelompok strategis dan koordinatif untuk negosiasi

Kelompok-kelompok untuk negosiasi dimaksudkan untuk menyediakan lingkungan dimana para pemangku kepentingan membahas tentang keputusan dan tindakan terkait dengan pengelolaan sumber daya air. Kelompok-kelompok yang

demikian ini sudah ada dalam banyak bentuk berbeda dan konteks yang berbeda pula, seperti forum masyarakat yang membahas dan/atau bertindak menentang dampak negatif dari proyek-proyek infrastruktur raksasa, atau sebagai grup konsultasi yang dirintis pemerintah, yang bertujuan untuk meyakinkan pengguna air lokal mengenai perlunya suatu intervensi yang diusulkan. Kelompok-kelompok untuk diskusi ini penting dan dapat mempengaruhi pengambilan keputusan dan implementasi, akan tetapi mereka tidak memiliki peran terstruktur yang bertujuan untuk memberikan masyarakat suatu kemampuan dalam memberikan suara yang kuat dalam memutuskan pengelolaan sumber daya air dalam jangka waktu yang panjang, serta dalam mewujudkan perubahan yang diperlukan untuk mereformasi sektor air (Bagian 3.1).

Dalam panduan ini, ‘kelompok untuk negosiasi’ mengacu kepada sekelompok orang yang mewakili seluruh kepentingan dalam pengelolaan sumber daya air secara setara, serta telah memiliki peran yang jelas dan telah diterima di dalam proses pengambilan keputusan, implementasi dan evaluasi yang terjadi di tubuh pemerintah. Kelompok yang demikian ini dapat berbentuk dewan, komite atau grup penasihat yang didirikan di dalam lingkungan

politik dan administratif yang spesifik, terdiri dari badan yang dipilih secara demokratis (beserta agenda dan komitmen politiknya yang sejalan) dan sejumlah pengaturan kelembagaan dan hukum. Suatu kelompok negosiasi oleh karenanya merupakan bagian dari realitas administratif dan politis yang ada, dan ‘kekuatan’nya untuk mengambil keputusan dan tindakan bergantung kepada mandat yang ia terima dari badan berwenang yang ada.

Dengan kata lain, kelompok-kelompok semacam ini tidak dimaksudkan untuk menjadi badan pengambil keputusan secara mutlak dan independen, akan tetapi supaya dapat memainkan peran struktural mereka di dalam pengelolaan air, mereka harus didirikan atau diakui secara formal, serta keputusan dan rekomendasi mereka harus mampu berperan di dalam keputusan dan tindakan pemerintah.

Kelompok semacam ini dapat menjalankan fungsinya di atas dasar yang khusus dan temporer (*ad hoc*), yang berurusan dengan keputusan yang sifatnya sekali selesai mengenai, contohnya, proyek infrastruktur atau undang-undang baru. Atau mereka dapat dipergunakan untuk menyelesaikan konflik yang spesifik, mungkin yang berkaitan dengan alokasi dan distribusi sumber daya air yang kondisinya

langkah. Namun panduan ini berfokus pada pembuatan kelompok-kelompok strategis dan koordinatif permanen sebagai kondisi penting untuk reformasi sektor air melalui implementasi IWRM partisipatif yang berkelanjutan, dengan menerapkan Pendekatan Negosiasi.

Kelompok-kelompok permanen tersebut menjalankan fungsinya pada tingkatan pengelolaan air yang berbeda, dengan tingkatotoritas yang berbeda pula, akan tetapi bahkan saat mereka diciptakan secara *bottom up* (yang sangat disarankan – lihat di bawah ini), keberlanjutan dan efektivitas mereka akan bergantung kepada mandat dan dukungan formal yang diberikan oleh pemerintah sebagai pengelola sumber daya alam negara, termasuk air. Di dalam kondisi tertentu, kekuatan pengambilan keputusan dan tanggung jawab pengelolaan dapat didelegasikan, seperti saat masyarakat diberikan mandat untuk mengelola sumber daya air mereka sebagai sumber daya yang bisa dipergunakan bersama dan untuk mengambil semua keputusan dan tindakan yang sesuai. Lebih jamak lagi, kelompok-kelompok ini memiliki suatu peranan penasihat dan koordinatif, seperti dewan DAS yang telah diberikan mandat untuk merumuskan perencanaan pengelolaan air strategis dan melakukan

koordinasi, monitoring dan evaluasi terhadap implementasi mereka.

Status dan pengaruh dari kelompok-kelompok terorganisasi semacam ini – yaitu sejauh mana rekomendasi mereka akan dipertimbangkan dalam arena politik dan oleh badan pelaksana – tergantung tidak hanya kepada posisi formal mereka serta mandat dan ‘lingkungan yang memberdayakan’ mereka. Pengaruh mereka yang sebenarnya harus terbangun secara perlahan dan akan tergantung pada hal-hal yang bersifat praktis dan operasional. Hal ini termasuk seberapa jauh kemampuan mereka untuk mewakili pengguna air lokal; memiliki akses kepada informasi dan mampu untuk belajar dari monitoring dan prosedur umpan balik; tingkat keahlian dan independensi mereka; serta rekam jejak mereka dalam memberikan nasihat dan mengambil keputusan.

Yang paling penting, kelompok tersebut harus memainkan peranan proaktif dalam memperkuat kapasitas dari seluruh anggotanya, khususnya mereka yang mewakili para aktor lokal (lihat Bagian 6.5).

Merintis Suatu Kelompok

Kelompok dapat dirintis dengan cara *top down* atau *bottom up*. Disarankan untuk mengandalkan proses *bottom up* yang merefleksikan kebutuhan masyarakat dalam mereformasi sektor air, ketimbang proses yang sifatnya *top down* yang telah terbukti tidak mampu menciptakan prosedur yang sesuai dengan pengelolaan partisipatif (lihat Bagian 3.1). Namun keberadaan kelompok atau forum yang sudah berdiri juga bisa dimanfaatkan, yaitu kelompok yang mengorganisir masyarakat lokal tentang isu hangat tertentu, khususnya ketika diperlukan solusi perlu dilakukan pada konteks luas, seperti (sub) DAS (lihat kotak, ‘merintis kelompok untuk negosiasi pada halaman **135**). Dengan melanjutkan pembangunan atas inisiatif yang sudah ada namun seringkali terbatas inilah kita bisa memperlebar cakupan dimensi ruang dan waktu pendekatan kelompok tersebut. Contoh pelebaran dimensi ruang adalah ketika suatu kelompok yang hendak mengatasi banjir di dataran banjir bagian hilir mulai mempertimbangkan usaha rehabilitasi hutan di wilayah sungai bagian hulu. Sementara contoh bagi pelebaran dimensi waktu adalah ketika suatu kelompok menggeser fokusnya dari tindakan perbaikan yang bersifat segera kepada penanganan strategi jangka panjang.

Menciptakan kelompok untuk melakukan negosiasi sesuai dengan gambaran ideal yang disajikan di sini merupakan proses jangka panjang yang harus dilakukan secara hati-hati sesuai dengan kondisi politik, kelembagaan, fisik, sosial dan ekonomi lokal. Tidak ada formula yang pasti untuk proses semacam ini. Untuk LSM-LSM yang bertujuan untuk menajalani proses tersebut, penting untuk diperhatikan bahwa mereka harus familiar dengan dan memiliki pengetahuan seputaran topik air yang cukup pada kondisi awal ini. Mereka juga harus memiliki visi dan motivasi yang diperlukan untuk mencapai target-target mereka melampaui target suatu kelompok negosiasi yang dapat menjalankan fungsinya dengan baik. Segala hal berada antara proses awal dan target akhir membutuhkan proses kreatif yang dimainkan oleh para pemain lokal secara harmonis dalam konteks lokal yang spesifik.

Dalam meningkatkan kelompok lokal dengan mengacu kepada hal-hal di atas, kita harus memberikan prioritas kepada peningkatan dimensi politik, hal ini berarti bahwa mereka harus diakui dan diformalisasikan oleh badan yang berwenang untuk bidang politik dan administratif. Dengan demikian, keanggotaan harus diperluas agar dapat mencakup masyarakat lokal dan pemerintah. Tantangan besar bagi

kelompok seperti ini adalah agar tidak menjadi suatu arena pertarungan antara perwakilan masyarakat lokal dan pemerintah, serta untuk menciptakan suatu pemahaman bersama mengenai permasalahan yang ada dan kemauan untuk mencari solusi bersama.

Agar dapat menjalankan tugas-tugasnya dengan cara yang inovatif dan berkontribusi bagi reformasi sektor air, kelompok ini perlu memperhatikan setidaknya pengaturan berikut ini:

- mandat, tugas dan tanggung jawab kelompok tersebut, harus dibuat jelas dan tegas, misalnya, apakah sifatnya permanen atau sementara, tugas manajemen mana yang dapat diselesaikan olehnya, serta apa sajakah batas-batas manajemen area tersebut;
- kemandiriannya, baik secara politis maupun keuangan (melapor kepada siapa?);
- komposisinya, memungkinkan terjadinya partisipasi asli di dalam tubuh ormas;
- prosedur kerjanya, termasuk bagaimana keputusan dibuat;
- komunikasinya dengan masyarakat dan badan pemerintah;
- dukungan teknis dan finansial yang dimilikinya;

- aksesnya terhadap informasi dan media; dan
- pelatihan para anggotanya.

Merintis Kelompok Penegosiasi

Studi kasus yang ada di dalam Lampiran B menawarkan contoh-contoh yang beraneka ragam yang telah dan masih dilakukan oleh kelompok penegosiasi di dalam proses pendiriannya.

- Di Indonesia pada tahun 2005, LSM lokal bernama PBS membantu para penduduk yang menghuni wilayah tepi sungai di DAS Lamasi untuk mendirikan Forum DAS Walmas sebagai forum yang bertugas mencari solusi bagi sengketa-sengketa air yang sedang berlangsung. Kelompok tersebut kemudian berkembang, yang awalnya penyelesaian sengketa, menjadi ke perumusan dan perencanaan opsi pengelolaan alternatif untuk DAS. Sebagai bentuk hasil langsung dari kegiatan forum tersebut, pada tahun 2006 pemerintah kabupaten Luwu mengeluarkan suatu keputusan resmi mengenai konservasi dan pengelolaan sumber daya alam, dan tahun 2010 mendirikan dewan DAS.

- Di India, LSM Gomukh mulai mengorganisir masyarakat lokal untuk meningkatkan mutu konservasi tanah dan air di Kolwan, suatu lembah di DAS Bhima, pada tahun 1997. Gomukh membantu pendirian kelompok masyarakat untuk menegosiasikan alokasi air berdasarkan informasi yang diberikan oleh Gomukh tentang keseimbangan air di lembah tersebut, termasuk curah hujan tahunan, kapasitas penyimpanan air, dan kebutuhan air untuk tanaman pertanian. Masyarakat bernegosiasi di antara mereka sendiri dan dengan aktor dari pihak luar seperti pejabat pemerintah dan organisasi wisatawan, serta berhasil membawa perubahan radikal dalam pengelolaan sumber daya alam di daerah tangkapan tersebut. Didorong oleh efektivitas kelompok yang ada di Kolwan, Gomukh kemudian memutuskan untuk meningkatkan pendekatan tersebut secara horizontal ke daerah Shivaganga, lembah kecil yang juga rawan kekeringan, yang berjarak kira-kira 70 km.
- Di Costa Rica, National Alliance for Water Protection (ANDA) didirikan oleh organisasi masyarakat – semuanya merupakan anggota dari Freshwater Action Network Central America (FANCA) yang bercita-cita untuk mempengaruhi kebijakan dan meningkatkan

pengelolaan air. Para anggota aliansi mengembangkan strategi dan tindakan untuk kampanye advokasi yang dirancang pada beberapa tahap yang berbeda dalam proses tersebut. Dengan mempergunakan mekanisme ‘inisiatif populer’, Aliansi mengorganisir petisi yang mendesak pemerintah untuk mengajukan RUU kepada Dewan Legislatif. Kampanye tersebut berhasil dengan sukses (petisi ditandatangani oleh 5% dari pemilih), dan proposalnya sekarang (2010) sedang dalam tahap pembahasan di Kongres.

- Di DAS Plate di Amerika Selatan, Wetland System Alliance dibentuk oleh lebih dari 300 LSM dan asosiasi, termasuk organisasi akar rumput dan nasional, serta sejumlah LSM dari Eropa dan Amerika Utara. Aliansi tersebut bertindak sebagai kanal utama untuk menjangkau para pembuat kebijakan, otoritas publik dan lembaga internasional, serta mengelaborasi suatu visi dan panduan untuk program terpadu bagi sistem lahan basah secara proaktif. Sebagai hasilnya konsep sistem lahan basah kini sudah diakui oleh pemerintah lima negara DAS tersebut berada, serta organisasi dan konvensi internasional.

pelatihan bagi masyarakat lokal di DAS Cotahuasi sejak 1995. AEDES juga telah mendukung diciptakannya ruang publik bagi partisipasi masyarakat untuk partisipasi penduduk yang juga dikenal sebagai forum meja bundar, dimana kelompok masyarakat mampu mengartikulasikan dan membahas rencana dan proposal pembangunan lokal. Pertemuan masyarakat telah berkontribusi dalam perancangan lembah Cotahuasi sebagai suatu kawasan pelestarian alam dan, dalam bekerja sama dengan pemerintah nasional dan provinsi dalam mendirikan dewan sub DAS, dan kemudian juga dewan DAS.

Peran Fasilitator

Dari apa yang telah dijelaskan di atas, sudah cukup jelas bahwa kelompok-kelompok penegosiasi dapat memiliki banyak dimensi dan mandat yang berbeda, tergantung daritahap perkembangannya. Kelompok-kelompok tersebut dapat dibentuk dalam konteks yang spesifik untuk mengorganisir masyarakat agar dapat menyelesaikan permasalahan mereka sendiri, atau bisa juga mereka merupakan badan-badan yang sudah berdiri, yang sudah

memberikan nasihat kepada pemerintah dalam hal strategi dan/atau pembuatan undang-undang. Tiap-tiap kelompok harus mencari tempat dan peran sendiri di dalam situasi administratif dan politik yang ada, dan itu merupakan proses yang panjang. Adalah penting untuk diperhatikan bahwa suatu kelompok dapat menciptakan lingkungan dimana para perwakilan pemangku kepentingan dapat bertemu dalam posisi yang setara dan terlibat dalam diskusi untuk menyelesaikan permasalahan bersama. Hal tersebut membutuhkan suatu atmosfer kesepahaman dan kepercayaan diantara pemangku kepentingan, yang akan mendasari peran dan pengaruh yang akan dikembangkan oleh kelompok tersebut (lihat kotak 'Merintis kelompok penegosiasi' pada halaman **135**).

Di dalam proses yang demikian, fasilitator memainkan peran yang vital. Fasilitator tidak hanya sekadar perantara netral yang meningkatkan komunikasi antara pemangku kepentingan. Dalam rangka mencapai kesepakatan, fasilitator juga memerlukan strategi, sumber daya dan basis kekuatan. Dia perlu mendemonstrasikan otoritas, keahlian dan karisma, serta dapat menggalang kepercayaan dari para peserta yang ikut dalam negosiasi (Leeuwis, 2000).

Profil umum seorang fasilitator seperti ini mendeskripsikan suatu individu perorangan yang ideal, atau bahkan barangkali tidak pernah ada. Oleh karena itu, profil tersebut perlu diadaptasikan dalam bentuk tujuan, situasi dan kondisi kelompok. Terkadang dibutuhkan pemimpin lokal yang kuat agar dapat tampil di antara peserta negosiasi. Dalam situasi lainnya, individu yang netral secara politik dan kuat secara akademis mungkin dapat lebih baik menyelesaikan konflik yang sulit, atau dapat juga memilih seorang pemimpin muda dan cerdas, yang mampu memberi landasan baru. Pada kasus manapun, kandidat yang ideal merupakan suatu hal yang sulit untuk ditemui, bahkan tidak mungkin. Seleksinya merupakan hasil dari proses politik yang mempengaruhi kelompok itu sendiri, dan khususnya pada tahun-tahun awal, menjadi sukar untuk memutuskan sesuatu. Sehubungan dengan hal ini, ada dua hal yang perlu diperhatikan.

Pertama, ada suatu pertanyaan mengenai apakah seorang fasilitator harus independen, atau bergantung kepada dukungan dari salah satu organisasi yang turut serta. Independensi penuh adalah khayalan belaka; individu yang familiar dengan situasi permasalahan sering kali memiliki hubungan dengan satu atau beberapa pemangku kepentingan. Namun bagaimanapun, penting dipastikan bahwa fasilitator

tersebut tidak dianggap mewakili hanya salah satu dari para pihak yang ada, serta memiliki kebebasan untuk bertindak sebagai otoritas yang netral. Membolehkan fasilitator tersebut untuk mengakses media dan sumber-sumber informasi, memberikan nasihat tanpa perlu diminta, dan tetap terbuka bagi publik, merupakan cara-cara yang efektif untuk memastikan posisinya yang independen.

Hal yang kedua berhubungan dengan tugas fasilitator tersebut untuk menciptakan suasana kepercayaan dan saling menghormati diantara para pemangku kepentingan. Semua perhatian, beserta ide-ide penyelesaian situasi masalah yang khusus, harus dianggap serius dan didiskusikan dalam cara yang dapat dipahami oleh para peserta negosiasi. Yang paling penting adalah, fasilitator melihat negosiasi sebagai suatu proses komunikasi dan pembelajaran ketimbang proses pengambilan keputusan. Namun dalam beberapa kasus sulit dihindarkan apabila fasilitator juga menjadi penengah dalam situasi-situasi saat para peserta tidak mampu lagi mencapai kesepakatan. Dalam keadaan seperti ini, dia harus memastikan bahwa diskusi yang sedianya akan menghasilkan keputusan tersebut berjalan secara transparan dan terdokumentasikan dengan baik.

Memungkinkan Terciptanya Kondisi Dalam Memfungsikan Suatu Kelompok

Pelaksanaan fungsi kelompok yang berhasil bergantung kepada dua rangkaian kondisi yang membuatnya mungkin terjadi: kondisi-kondisi yang sifatnya ‘subyektif’, bergantung pada orang-orang yang terlibat dalam negosiasi; dan kondisi-kondisi yang sifatnya ‘obyektif’ dan memberikan definisi terhadap konteks negosiasi.

Kondisi subyektif mengacu kepada sikap tindak dan kemampuan para peserta, termasuk di dalamnya:

- kepercayaan dan saling hormatdi antara berbagai aktor yang ada;
- kemampuan untuk berkomunikasi;
- kesempatan untuk ikut serta (kadang sulit untuk menemukan waktu untuk berpartisipasi);
- kesediaan untuk mendengarkan permasalahan dan apa yang dipikirkan oleh orang lain;
- niat baik untuk mencari alternatif dan bernegosiasi; dan
- pengetahuan dan pemahaman perihal bagaimana, dan dalam konteks politik apa keputusan diambil dan diimplementasikan.

Kondisi obyektif mengacu kepada adanya kelompok penegosiasi yang berfungsi secara layak. Suatu prakondisi yang fundamental bagi keberhasilan kelompok ini adalah keberadaan kerangka kerja hukum dan kelembagaan yang memadai, atau pengaturan formal, termasuk:

- hubunganyang transparan dan operasional kepada struktur pengambilan keputusan politik, dan kepada badan yang berwenang untuk prosedur penganggaran dan pelaksanaan;
- hadirnya seluruh pemangku kepentingan yang berkepentingan dan partisipasi mereka yang setara, serta keterlibatan di dalam seluruh tahap pengelolaan, termasuk implementasi dan evaluasi (dan bukan hanya pada proses perencanaan);
- komitmen dari seluruh pemangku kepentingan untuk melakukan tindak lanjut terhadap keputusan dan rekomendasi yang dibuat oleh kelompok;
- ruang gerak dan lingkungan yang mendorong terciptanya inisiatif lokal;
- kesempatan untuk memperkuat kapasitas seluruh pemangku kepentingan; dan

- adanya mekanisme untuk meningkatkan negosiasi dan pembuatan jaringan kerja untuk melibatkan para aktor pada seluruh tingkat.

Apa yang Harus Dilakukan Seandainya Kondisi yang Mendukung Tersebut Tidak Tersedia

Kecil kemungkinannya bahwa seluruh kondisi yang dijelaskan di atas sudah tersedia, dengan adanya keengganan lembaga-lembaga (dan perorangan) yang ada dalam menerima pendekatan inovatif yang menyimpang dari praktik bisnis seperti biasa. Sebagai contohnya, bisa jadi satu pihak tidak bermain sesuai ketentuan (lihat negosiasi berprinsip di Bagian 7.1), atau keseimbangan kekuatan di dewan pengelola DAS masih terlalu berat dalam mendukung lembaga yang didirikan, atau bisa juga dewan itu sendiri kekurangan kapasitas operasional dan hubungan kepada struktur pengambilan keputusan.

Kekurangan semacam ini harus menjadi subyek bagi negosiasi yang berkelanjutan. Kelompok-kelompok yang terlibat di dalam pengelolaan partisipatif harus melanjutkan peningkatan kualitas diri mereka dan secara bertahap mencapai posisi yang lebih baik dan lebih berpengaruh dalam pengambilan keputusan politik dan proses pengelolaan.

Adalah hal yang penting untuk diperhatikan bahwa masyarakat beserta perwakilannya mengerti bahwa dalam rangka untuk mencapai pengelolaan partisipatif yang sejati, kedua lembaga dan praktek pengelolaan tersebut harus berubah. Mereka tidak boleh ragu dalam mengambil tindakan proaktif untuk mengeksplor cara-cara alternatif untuk ikut serta di dalam pengelolaan. Agar masyarakat dapat menjadi mitra yang dihormati dalam pengelolaan, mereka tidak boleh hanya memiliki pemahaman yang baik mengenai pengaturan kelembagaan yang ada saja, tetapi juga mengenai sumber daya yang akan dikelola dan manajemen permasalahan yang tengah dihadapi. Hanya dengan cara mengambil posisi proaktif, didasari oleh pemahaman layak mengenai sistem alam, sosio-ekonomi dan kelembagaan inilah masyarakat diharapkan mampu membawa dan berkontribusi dalam reformasi sektor air.

Sehubungan dengan adanya para pihak yang tidak bermain sesuai dengan ketentuan 'negosiasi berprinsip', Fisher *et.al.* (1991) menawarkan usul yang menarik dimana para peserta di dalam negosiasi disarankan untuk, sebelum dilangsungkannya negosiasi, mengeksplorasi apa yang hendak dilakukan seandainya nantinya tidak tercapai kesepakatan. Fisher *et.al.* merekomendasikan untuk

membangun alternatif terbaik untuk Pendekatan Negosiasi (*best alternative to a negotiated approach*-BATNA) sebagai standar pengukuran terhadap kesepakatan-kesepakatan yang diajukan. Suatu BATNA akan membantu para peserta untuk menghindari diterimanya ketentuan yang terlalu merugikan, dan ditolaknya ketentuan yang menguntungkan mereka. BATNA yang demikian ini kemudian dapat memperkuat posisi mereka. Untuk menghasilkan dan mengembangkan BATNA mempersyaratkan para peserta untuk: 1) mengompilasikan suatu daftar mengenai tindakan-tindakan yang mungkin untuk dilakukan dalam hal tidak ada kesepakatan yang dicapai; 2) meningkatkan beberapa ide yang menjanjikan dan merubahnya menjadi alternatif praktis; serta 3) memilih satu saja alternatif yang dianggap paling baik, secara tentatif.

6.4.2 Suatu proses manajemen strategis

Manajemen strategis merupakan suatu pendekatan yang berada di atas formulasi strategi biasa. Dalam konteks penerapan Pendekatan Negosiasi, suatu strategi pengelolaan air mengacu kepada paket yang disusun oleh dari strategi dari para pemangku kepentingan yang ikut serta. Yang lebih penting adalah, manajemen strategis juga mengacu kepada pengelolaan yang mempergunakan strategi tersebut untuk

memandu dan mengoordinasikan intervensi-intervensinya. Mekanisme monitoring dan umpan balik kemudian menyediakan proses manajemen yang bersiklus dan berulang-ulang, yang di dalamnya Pendekatan Negosiasi akan menjamin bahwa seluruh pemangku kepentingan dilibatkan dan ikut serta dalam proses pembelajaran, yang merupakan karakter esensial dari pendekatan tersebut. Proses dari manajemen strategis ini dijelaskan lebih jauh di Bab 8.

6.4.3 Permasalahan-Permasalahan Lintas

Sektoral

Tugas utama dari kelompok penegosiasi adalah menciptakan dan mengimplementasikan proses manajemen strategis yang mengikuti prinsip-prinsip Pendekatan Negosiasi. Hal ini berarti bahwa, kelompok-kelompok tersebut harus dilibatkan secara proaktif dalam menyelesaikan sejumlah masalah lintas sektoral, termasuk di antaranya:

- pengaturan kelembagaan (lembaga dan peraturan perundang-undangan), termasuk juga bentuk-bentuk kemitraan yang berbeda;
- pengelolaan pengetahuan – ketersediaan dan akses kepada pengetahuan dan informasi;
- mengelola jaringan kerja komunikasi yang dapat menjalankan fungsinya dengan baik; dan

- memperkuat kapasitas masyarakat

Pengaturan Kelembagaan yang Memadai Bagi Pengelolaan Air

Kelompok tersebut perlu menganalisa pengaturan kelembagaan yang sudah ada dan menyarankan perubahan untuk meningkatkan kualitas pengelolaan air. Lembaga, khususnya kepada cara mereka berfungsi, beserta perangkat manajemen yang mereka punyai, dapat membawa perubahan; pengaturan yang sesuai nantinya akan bergantung kepada proses negosiasi.

Yang juga penting di dalam konteks ini adalah pengetahuan yang mendalam dan pemahaman mengenai lembaga-lembaga yang ada, mandat, kekuatan dan kelemahan mereka, serta peraturan perundang-undangan yang menyediakan mereka 'perangkat untuk dikelola'. Sebagaimana telah disebutkan, norma, kepercayaan dan tradisi masyarakat lokal harus dipertimbangkan secara hati-hati saat menangani pengaturan kelembagaan, pengikutsertaan mereka menjadi justifikasi yang penting dan suatu prinsip dalam Pendekatan Negosiasi. Perhatian khusus mungkin perlu diberikan kepada bentuk-bentuk kemitraan publik privat yang berbeda-beda, akan tetapi hak ini tidak bisa digunakan untuk mengurangi

tanggung jawab pemerintah dalam pengelolaan sumber daya air nasional (lihat kotak di bawah, Kemitraan Publik-Privat).

Pengelolaan Pengetahuan

Keputusan-keputusan dalam pengelolaan harus didasarkan atas pengetahuan terbaik yang tersedia. Pengelolaan pengetahuan berhubungan dengan penciptaan dan pelaksanaan suatu basis pengetahuan dalam mendukung tahap penting dalam perumusan strategi, perencanaan tindakan, implementasi serta monitoring dan evaluasi. Meskipun kerangka kerja indikator merupakan komponen yang penting dari suatu basis pengetahuan, pengelolaan pengetahuan memiliki konotasi yang jauh lebih luas. Ini mengacu tidak hanya kepada sumber-sumber lain informasi seperti peta, buku dan para ahli, akan tetapi juga bagaimana informasi ini dikumpulkan, disimpan dan dapat diakses.

Justifikasi yang penting dari suatu basis pengetahuan yang terbuka dan dapat diterima oleh seluruh pihak adalah bahwa negosiasi-negosiasi yang dilakukan mengenai permasalahan penting dalam pengelolaan air tidak perlu teralihkan oleh kekhawatiran akan ketersediaan data dan informasi.

Sehingga, seluruh pihak harus memperoleh akses terhadap informasi dan pendapat ahli yang sama.

Pengetahuan dapat memiliki bentuk yang berbeda-beda, mulai dari data kerashingga wawasan dan pemahaman, dimiliki oleh banyak organisasi dan perorangan dalam banyak bentuk yang berbeda seperti database komputer dan koleksi peta yang dikelola oleh departemen hidrografis, serta pengalaman para ahli.

Kemitraan Publik-Privat

Kemitraan publik-privat telah lama disambut sebagai solusi inovatif bagi permasalahan-permasalahan yang ada dan seringkali diajukan dalam situasi-situasi dimana para penggunanya, dan bukan pembayar pajaknya, diharapkan untuk membayar jasa yang diberikan. Pemerintah dapat membantu dengan adanya penanaman modal pertama dan dapat menanggung risiko yang ada, misalnya yang ditimbulkan oleh bencana alam, sementara organisasi privat akan bertanggung jawab terhadap pengelolaan operasional sehari-hari. Solusi yang demikian ini hanya dapat menjadi hal yang menarik di dalam pengelolaan sumber daya alam apabila organisasi-organisasi privat ditempatkan di bawah kontrak yang jelas bersamapemerintah, dan pemerintah tetap memegang kendali atas setidaknya hal-hal yang berjangka panjang, akan tetapi non komersial, seperti hal-

hal yang berhubungan dengan aspek keberlanjutan dan pengurangan angka kemiskinan.

Keinginan untuk mengurangi tanggung jawab badan pemerintah seharusnya tidak dipergunakan sebagai justifikasi dalam menciptakan kemitraan publik-privat. Besarnya usaha yang diperlukan dalam memonitor dan mengendalikan organisasi privat secara layak di bawah pengaturan kemitraan ini seringkali dianggap remeh atau bahkan diabaikan sama sekali.

Salah satu hal penting yang lebih khusussifatnya adalah pengetahuan yang dipegang oleh badan-badan pemerintah dan masyarakat lokal, yang tidak selalu tersedia dan dapat diperoleh dengan. Di banyak negara, pengetahuan ada di dalam domain pemerintah secara teori merupakan milik publik, akan tetapi dalam praktiknya sulit untuk mengakses pengetahuan tersebut. Pengetahuan lokal bisa jadi tersembunyi dan sulit untuk ditemukan dan diambil.

Pengelolaan pengetahuan yang terstruktur memerlukan organisasi penyelenggarayang dibebankan dengan tugas-tugas jangka panjang untuk mengidentifikasi, mengumpulkan, mengelola dan menyebarluaskan pengetahuan. Tugas pertama (dan seterusnya) yang penting

bagi organisasi adalah untuk memutuskan pengetahuan seperti apa yang dibutuhkan (hal ini memerlukan penilaian). Dengan kata lain adalah yang dilibatkan adalah *rancangan basis pengetahuan*. Jelas bahwa rancangan tersebut akan bergantung kepada pengetahuan terhadap proses seperti apa yang diharapkan bisa disokong oleh basis pengetahuan tersebut, dan harus dipertimbangkan secara matang dan memerlukan kerja sama yang intens dengan kelompok koordinator strategis. Pada saat kebutuhan akan pengetahuan muncul, organisasi penyelenggara harus mengidentifikasi seluruh sumber yang memungkinkan dan menyusun pengaturan mengenai akses dan ketersediaan mereka. Tidak semua pengetahuan ada di tangan organisasi penyelenggara, akan tetapi organisasi ini harus mampu untuk setidaknya menentukan lokasi pengetahuan tersebut dan mengaturnya agar dapat diakses.

Selain memiliki akses terhadap informasi, seluruh pihak harus mampu untuk memahami dan mengartikannya. Ini merupakan kondisi yang penting bagi keberhasilan negosiasi, sehingga menjaditugas penting bagi organisasi yang diamanatkan dengan beban pengelolaan pengetahuan. (Untuk informasi lebih lanjut mengenai pengetahuan yang diperlukan, lihat Bagian 8.4.3)

Jaringan Kerja Komunikasi

Pentingnya suatu jaringan kerja komunikasi yang bekerja dengan baik berhubungan dengan kebutuhan untuk kelompok penegosiasi agar transparan dan akuntabel dalam hal-hal seperti berikut ini:

- identifikasi permasalahan;
- solusi yang diajukan;
- pengetahuan dan informasi mengenai status dan proses sistem sumber daya air, dan mengenai kemajuan dari intervensi-intervensi yang dilakukan; dan
- pelaksanaan fungsi oleh kelompok, termasuk prosedur yang berjalan, keputusan/saran dan keuangan.

Jaringan kerja komunikasi harus dapat membantu peningkatan pemahaman, memperoleh pengetahuan dan informasi, serta mendukung pengambilan keputusan.

Kebijakan komunikasi yang jelas dan tegas merupakan suatu perangkat manajemen yang penting.

Sebagai tambahan bagi komunikasi langsung antara para peserta perorangan yang berasal dari kelompok dan organisasi yang mereka wakili (lihat Bagian 7.3.6), kelompok tersebut secara keseluruhan harus menciptakan suatu jaringan kerja komunikasi dua arah dengan: lingkungan politik dan

administratif yang memberdayakan kelompok tersebut, pengguna air dan masyarakat.

Penggunaan teknik komunikasi yang tersedia harus ditentukan berdasarkan negosiasi. Sebagai contohnya, hal yang sangat relevan untuk dicermati adalah akses kelompok tersebut terhadap media, yang terkait dengan tingkat kemandirian kelompok.

Memperkuat Kapasitas Masyarakat Lokal

Aspek yang penting dalam IWRM partisipatif dan dalam visi dan prinsip Pendekatan Negosiasi (lihat Bab 4) berfokus pada peningkatan kapasitas masyarakat dalam meningkatkan kualitas dari kondisi kesejahteraan mereka sendiri, termasuk mendorong pengembangan ekonomi, pengurangan tingkat kerentanan, dan perlindungan terhadap lingkungan. Di sini, sangat disarankan untuk memastikan bahwa seluruh anggota masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan, memiliki akses terhadap lembaga, sumber daya (alam dan keuangan) dan pengetahuan, serta bahwa pengetahuan, tradisi dan kebiasaan lokal bisa diakui dan dimasukkan dalam proses penyusunan strategi dan rencana aksi.

6.5 Pelibatan LSM

Bagaimana, kapan dan dimana LSM⁴ menerapkan Pendekatan Negosiasi, terkait dengan kerangka kerja institusional, proses hierarki yang luas dalam pengambilan keputusan dan saran-saran di atas untuk mereformasi sektor air? Berdasarkan pengalaman, suatu masyarakat atau para perwakilannya mampu merintis intervensi pada titik manapun pada waktu atau tingkat apapun di dalam sektor air.

6.5.1 Menghadapi konteks yang berbeda-beda

LSM dapat memainkan beberapa peran yang berbeda, tergantung kepada konteksnya. Ada empat situasi yang mungkin terjadi:

1. Pemerintah menjalankan fungsinya sebagaimana yang diharapkan secara konvensional dan membolehkan proses partisipatif, meskipun ada kekurangan. Ini adalah situasi ideal namun sangat jarang ditemukan. Disini, posisi/peran NGO adalah mengikuti dan mendukung negara sebagai pihak utama yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan air.
2. Pemerintah tidak menjalankan peranan sebagaimana yang diharapkan. Di sini, LSM seringkali menjalankan peran sebagai pengganti pemerintah/badan terkait, atau

- mendorong dan mendukung pemerintah untuk memainkan peran mereka yang semestinya.
3. Pemerintah ingin untuk memberikan tanggung jawab pengelolaan sumber daya kepada sektor korporat atau privat. Di sini, titik awalnya lebih kompleks karena hal ini melibatkan sejumlah aktor, bahkan mungkin juga dari kalangan militer. LSM menjalankan peranan konvensional mereka – menegosiasikan dan mengajukan alternatif atau menantang negara dan sektor lainnya (lihat kotak ‘Kemitraan publik-privat’ pada halaman **150**).
 4. Pemerintah bersifat represif. Di dalam atmosfer yang tidak demokratis seperti ini, konsentrasi LSM yang paling utama adalah agar tetap bertahan sebagai kelompok yang berseberangan dengan pemerintah. Karena akan hanya ada sedikit ruang gerak bagi tindakan-tindakan sebagaimana dijelaskan di atas, LSM dapat berfokus kepada pembangkitan kesadaran, dan lingkup kerja mereka mungkin akan terbatas pada tingkat desa.

Manajemen strategis sebagaimana telah dideskripsikan di atas hanya dapat diterapkan pada situasi yang pertama dan kedua (meskipun di Eropa, badan-badan pemerintah mampu

untuk menjangkau masyarakatnya, yang tentunya bukan keadaan yang bisa kita jumpai pada negara-negara berkembang). Pada kondisi yang ketiga dan keempat, LSM dapat berkonfrontasi dengan hal-hal yang bagi mereka bersifattidak bisa dinegosiasikan, sehingga kecil kemungkinannya mereka dapat duduk untuk melakukan negosiasi bersama dengan pemerintah. Dalam contoh-contoh tersebut, LSM menjalankan peranan konvensional mereka dalam memberdayakan masyarakat.

Pada kenyataannya, masyarakat lokal dan LSM/ormas cenderung untuk bertindak sebagai respon bagi keadaan-keadaan tertentu seperti kelangkaan air yang sangat buruk, banjir, kondisi pencemaran, atau dimulainya pembangunan bendungan besar yang akan berakibat pada pemindahan penduduk secara besar-besaran. Sayangnya, konflik dan bencana justru merupakan faktor pemotivasi yang memulai terjadinya mobilisasi masyarakat dan diciptakannya kelompok-kelompok multi-stakeholder tempat berlangsungnya negosiasi strategis.

Pendekatan Negosiasi dapat diaplikasikan dalam konteks urban atau dalam situasi industri dimana hubungan hulu dan hilir tercipta dengan baik.

6.5.2 Strategi dan Peranan yang Mungkin Dilakukan

Jika pemerintah menjalankan fungsinya sebagaimana diharapkan secara konvensional (situasi 1 di atas) serta kerangka kerja hukum dan kelembagaan sudah berada pada tempatnya, maka barangkali waktu dan tempat yang paling tepat bagi LSM untuk melakukan intervensi dan mendirikan kelompok penegosiasi adalah saat Organisasi DAS (atau yang dikenal sebagai RBO) telah mengumumkan niatnya untuk mempersiapkan suatu rencana DAS yang terpadu. Ini merupakan tahapan ketika terdapat resistensi minimum dari kelompok penerima manfaat, serta sikap yang proaktif dan konstruktif untuk berpartisipasi sudah bisa diharapkan. Akan tetapi perlu disadari bahwa kelompok-kelompok semacam ini masih mewakili pendekatan-pendekatan yang bersifat *top down* (lihat Bagian 3.1), dan perlu dilakukan usaha-usaha keras untuk mengalihkan bentuknya menjadi kelompok-kelompok sebagaimana dijelaskan pada Bagian 6.4.1. Sebagai contohnya, RBO bisa jadi tidak mau menerima konsep-konsep manajemen strategis. Dalam keadaan seperti ini, LSM bisa berfokus pada pemberdayaan masyarakat dengan cara meningkatkan kesadaran, memperkuat kapasitas dan mendukung jaringan kerja.

Apabila pemerintah tidak menjalankan peranan seperti yang diharapkan, LSM bisa mewakili kepentingan pengguna air lokal pada tingkatan manajemen tertinggi, seperti misalnya dewan air nasional atau provinsi. Isu yang dinegosiasikan pada tahapan ini berhubungan dengan pengelolaan air secara umum. Pada situasi demikian, NGO bisa jadi tidak hanya mewakilisatu grup yang spesifik, akan tetapi diharapkan untuk memiliki pandangan yang baik terhadap kepentingan yang dimiliki oleh kelompok-kelompok sosial yang berbeda dan ketergantungan mereka kepada sumber daya air. Oleh karena itu adalah hal yang penting bagi LSM untuk memiliki akses terhadap jaringan kerja komunikasi yang aktif dan terhubung dengan kelompok-kelompok ini di lapangan.

Jika konstitusi nasional memiliki kekurangan dalam pengaturan atau klausul yang memungkinkan dilaksanakannya IWRM, LSM dapat merintis dilaksanakannya Pendekatan Negosiasi pada level politik yang paling tinggi, yaitu pada level yang berwenang melakukan amandemen terhadap konstitusi tersebut. Hal serupa juga demikian, apabila pemerintah memperkenalkan suatu kebijakan, undang-undang atau regulasi baru yang diyakini tidak berpihak kepada masyarakat, LSM dapat mempergunakan pendekatan Pendekatan Negosiasi tersebut

beserta mobilisasi masyarakat sebagai ‘perangkat’ untuk membawa perubahan.

Saat berhadapan dengan rezim yang represif, LSM mungkin akan dihadapkan dengan hal-hal yang sifatnya tidak dapat dinegosiasikan bagi mereka. Pada kondisi demikian, LSM dapat memberikan dukungan kepada ormas untuk merintis proses pada level desa terkecil atau masyarakat dengan mengidentifikasi mana saja permasalahan yang paling penting atau kontroversial, serta kemudian mulai menggerakkan beberapa seri diskusi dengan aktor/lembaga lainnya. Anggota masyarakat juga dapat memulai dengan mencoba mengatasi suatu permasalahan air/sanitasi lokal mereka sendiri, serta kemudian memperluas proses tersebut hingga mencakup desa atau kota kecil lainnya dalam kegiatan diskusi dan negosiasi tersebut.

Contoh-Contoh Peranan LSM

Dalam konteks strategi pelibatan seperti di atas, LSM dapat memainkan beragam peran, sebagaimana telah didemonstrasikan oleh organisasi-organisasi yang berkontribusi di dalam penyusunan panduan ini (lihat Lampiran B).

- Merintis dan memformalisasikan kelompok-kelompok strategis dimana mereka dapat mewakili masyarakat.
- Mengembangkan kapasitas kelompok-kelompok sosial dan masyarakat sehingga mereka mampu ikut serta secara efektif dalam proses perencanaan.
- Sebagai kontraktor sosial, LSM-LSM berada di posisi yang baik untuk mengidentifikasi kelompok-kelompok sosial yang penting dan menilai kesejahteraan serta kegiatan mereka. Dengan pemahaman mereka terhadap pengetahuan, persepsi dan kecenderungan lokal, LSM dapat memberikan kontribusi yang penting terhadap proses analisa permasalahan dan identifikasi solusi.
- Berkontribusi terhadap pengelolaan pengetahuan. LSM seringkali bertindak sebagai perantara antara pengguna lokal dan kelompok strategis dengan organisasi pemerintah, serta dapat membantu aliran pengetahuan dua arah: (i) dengan melakukan identifikasi terhadap pengetahuan lokal dan membuatnya tersedia dan dapat dipahami bagi pemangku kepentingan; dan (ii) dengan membuat pengetahuan dan informasi ilmiah yang relevan tersedia bagi pengguna lokal dan mengembangkan kapasitas mereka dalam memahami dan mempergunakannya.

- Membantu di dalam rancanganteknis dari suatu basis pengetahuan (apa yang dibutuhkan oleh pengetahuan untuk mendukung proses manajemen strategis) dan memastikan bahwa pengetahuan lokal sudah tercakup di dalamnya.

Peranan LSM Pada Level Nasional

LSM dapat memainkan peranan yang efektif sebagai perwakilan bagi masyarakat dalam meningkatkan kualitas kondisi yang memungkinkan bagi dilaksanakannya IWRM.

- Di Indonesia, Telapak berpartisipasi di dalam Dewan Sumber Daya Air Nasional (DSDAN). yang didirikan melalui Undang-Undang Air yang baru (tahun 2004), yang membawa formulasi kebijakan air nasional dan mempersiapkan regulasi yang akan memungkinkan dilaksanakannya pengelolaan air operasional pada tingkat regional dan lokal.
- Di Costa Rica, Freshwater Action Network Central America (FANCA) dan satu anggotanya, Fundación para el Desarrollo Urbano (FUDEU), adalah anggota dalam komite nasional yang sedang mempersiapkan undang-undang air yang baru. Komite tersebut telah berhasil dalam memastikan dimasukkannya peningkatan teknis yang diperlukan dalam undang-

- undang, dan dalam mengklarifikasi serta mencapai kesepakatan di dalam proses IWRM yang akan dibentuk menjadi sebuah badan.
- Membangun kapasitas masyarakat lokal. LSM dapat dilibatkan dalam mengembangkan model tentang praktek yang baik dan kapasitas yang diperlukan untuk itu. Model-model tersebut akan mempertimbangkan hubungan antara kekuasaan lokal, yang berfokus pada pemberdayaan berbagai kelompok masyarakat dalam mengakses lembaga, sumber daya (alam dan keuangan) dan informasi.
- Memonitor kemitraan publik-privat, dalam rangka mempertahankan kepentingan masyarakat lokal. LSM dapat melakukan identifikasi pada posisi mana kemitraan tersebut dapat berperan efektif, memformulasikan dan menegosiasikan kondisi-kondisi yang ada serta memonitor kinerjamereka.
- Menciptakan suatu jaringan kerja komunikasi. LSM harus bersifat proaktif dalam perancangan dan implementasi kerangka kerja untuk komunikasi sosial yang mendefinisikan para aktor dan tahapan-tahapan yang diperlukan dalam suatu pendekatan terstruktur terhadap pengelolaan yang transparan.

- Fungsi lainnya. Pada situasi-situasi yang tertentu, suatu LSM dapat dikontrak oleh masyarakat untuk menjalankan tugas yang spesifik, seperti untuk menguji kualitas air, atau untuk mengembangkan aturan pengoperasian reservoir alternatif dalam negosiasi dengan badan pengelola.

6.6 Ringkasan

Bab ini telah membahas dua tantangan yang menerpa organisasi-organisasi yang hendak menerapkan Pendekatan Negosiasi terhadap IWRM. Pertama, mereka perlu memahami pengaturan kelembagaan untuk pengelolaan sumber daya air (perpaduan antara lembaga, peraturan perundang-undangan, norma dan tradisi yang hidup di masyarakat lokal) dan berbagai aktor yang terlibat di dalamnya. Tantangan yang kedua adalah membantu dalam menciptakan kondisi yang akan memungkinkan keberhasilan implementasi dari pendekatan tersebut dan mendorong terjadinya reformasi sektor air.

Dalam rangka mengisi kesenjangan antara konsep dan praktik IWRM, Pendekatan Negosiasi melibatkan langkah-langkah penting berikut ini.

- Diciptakannya suatu kelompok strategis dan koordinator pada tingkat DAS sebagai tempat yang layak untuk menerapkan Pendekatan Negosiasi.
- Dibuatnya suatu proses manajemen strategis sebagai tugas utama kelompok tersebut dan mekanisme utama untuk mengimplementasikan Pendekatan Negosiasi.
- Dilibatkannya kelompok tersebut dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang saling berhubungan untuk IWRM, termasuk pengaturan kelembagaan, pengelolaan pengetahuan, komunikasi, dan penguatan kapasitas masyarakat lokal untuk meningkatkan kondisi kesejahteraan mereka sendiri.

Dalam upaya-upaya mereformasi sektor air, mandat, komposisi/kapabilitas, dan dukungan teknis serta finansial untuk kelompok semacam ini akan mendefinisikan hubungannya dengan badan perencana dan pelaksana yang sudah ada. Posisi dan kewenangannya harus tumbuh dan berkembang dalam situasi-situasi yang spesifik karena kelompok tersebut nantinya akan bergantung kepada kemauan politik dan kapasitas administratif dan personal dalam menghadapi dan mengubah struktur kekuasaan yang sudah ada. Akan tetapi karena fungsi utama dari kelompok

tersebut adalah koordinasi, tujuannya tidak bisa sama dengan pekerjaan yang telah dilakukan oleh badan yang sudah ada.

Di dalam bukunya, *Governing the Commons* (1990), Elinor Ostrom membedakan antara penyedia, produsen dan appropriator. Badan pemerintah dan badan pengelola air fungsional yang telah didelegasikan, seperti misalnya dewan air atau organisasi DAS, dapat memainkan beberapa peranan, sehingga maksud dan tujuan mereka akan menyebabkan kebingungan dan tidak transparan. Sebagai provider, organisasi pemerintah misalnya, bertanggung jawab untuk melakukan alokasi sumber daya, terkadang untuk mereka sendiri sebagai produsen barang-barang dan jasa yang terkait air (persediaan air untuk publik, irigasi, perlindungan dari banjir). Dua aktor lainnya, entitas korporat privat dan pengguna orang perseorangan kebanyakan adalah appropriator.

Kelompok kelima dari aktor, LSM/ormas dapat memainkan peranan yang bervariasi, tergantung pada konteks di dalam mana mereka beroperasi. Empat situasi telah didiskusikan: (i) pemerintah menjalankan fungsinya sebagaimana mestinya, mengizinkan terjadinya proses partisipatif, meskipun ada kekurangannya; (ii) pemerintah absen dan tidak berjalan

sebagaimana mestinya; (iii) pemerintah ingin melakukan *outsourcing* atas tanggung jawabnya dalam pengelolaan sumber daya kepada sektor korporat atau privat; dan (iv) pemerintah mengambil sikap represif. Dalam banyak situasi, LSM dapat memfokuskan diri pada pemberdayaan masyarakat dengan cara meningkatkan kesadaran, memperkuat kapasitas mereka dan membangun jaringan kerja di antara masyarakat. Namun dimana pemerintah melakukan kegagalan, maka di sanalah LSM dapat mengambil peranan proaktif dan dapat merintis dan memfasilitasi dilaksanakannya Pendekatan Negosiasi, bahkan pada level politik yang paling tinggi sekalipun, yaitu level yang mampu melakukan amandemen terhadap konstitusi nasional. Dalam beberapa contoh, LSM dapat diamanahkan untuk melakukan tugas-tugas produksi.

Selain ‘aktor langsung’ seperti dijelaskan, ada banyak area lain dimana pemerintah menjadi relevan dengan Pendekatan Negosiasi, seperti dalam menyediakan akses terhadap informasi, mengelola sistem keuangan dan menegakkan peraturan di bidang lingkungan hidup.

Catatan

1. Dalam diskursus pada level internasional, ‘appropriator’ kerap mengacu kepada ‘pengguna’.
2. Pada saat badan pemerintah memainkan bagian penyediaan produsen sekaligus, kedua hal ini dapat dibedakan dengan jelas. Di satu sisi, mereka memiliki air sebagai sumber daya alam milik rakyat (sebagai penjaga), sehinggamenempatkan mereka sendiri di dalam peranan eksklusif dalam melakukan alokasi sumber daya ini (penyedia) kepada para produsen dan appropriator yang berbeda. Di sisi lain, mereka memproduksi barang dan jasa yang terkait dengan air, khususnya di wilayah-wilayah dimana mekanisme pasar menemui gagal fungsi (infrastruktur besar, proteksi dari banjir, dsb.).
3. Layak untuk disebutkan di sini, proteksi dari banjir dapat dianggap sebagai suatu permintaan (negatif) terhadap air, dimana hal ini menunjukkan bahwa masyarakat dan kegiatan yang dilindungi dari banjir/penggenangan harus dianggap sebagai para pengguna sistem sumber daya air atau appropriator dalam klasifikasi di atas.
4. Pada bagian ini, ‘LSM’ mengacu kepada ormas-ormas yang memiliki kapasitas kelembagaan yang cukup

untuk membangun dan mengimplementasikan Pendekatan Negosiasi. Mengacu kepada ormas dalam konteks ini merupakan hal yang terlalu umum, meskipun hal ini tidak dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa ormas selain LSM tidak akan mampu untuk memikul tugas mengembangkan dan mengimplementasikan Pendekatan Negosiasi (lihat kotak “Ormas dan LSM” di Bab 5, halaman **95**).



7. Partisipasi sebagai suatu proses negosiasi

Pendekatan Negosiasi telah berkembang sebagai bentuk respon atas permasalahan yang diasosiasikan dengan praktek-praktek pengembangan dan pengelolaan air di masa lalu dan sekarang (lihat Bab 3). Akan tetapi Pendekatan Negosiasi juga merupakan bagian dari perubahan yang lebih luas dalam pendekatan kepada manajemen konflik dan pengambilan keputusan oleh kelompok. Pengembangan ini menggambarkan adanya usaha-usaha untuk menangani proses pengambilan keputusan yang semakin rumit, serta untuk merespon ketidakpuasan yang semakin meningkat terhadap efektivitas yang terbatas dari proses partisipatif yang ada pada saat ini.

Pada bab ini, partisipasi dilihat sebagai suatu proses negosiasi. Tujuannya adalah untuk meningkatkan kualitas proses pengambilan keputusan dan pengelolaan, sekaligus sepenuhnya mengakui (dan terkadang menempatkan di dalam konflik) kepentingan dan persepsi dari seluruh pemangku kepentingan, serta mempertimbangkan pengetahuan dan pengalaman mereka. Fokusnya adalah memberi struktur dan memfasilitasi negosiasi sebagai suatu proses yang penuh kehati-hatian dalam mempersiapkan negosiasi,

menstrukturasikan proses negosiasi tersebut, menganalisa permasalahan, mengidentifikasi solusi yang mungkin dicapai serta menghasilkan dan memonitor suatu kesepakatan.

7.1 Mendefinisikan negosiasi

Ketika membaca bab ini, adalah hal yang penting untuk mengenali bahwa konotasi dari kata ‘negosiasi’ sendiri telah mengalami perubahan. Secara tradisional, negosiasi telah dilihat sebagai pertempuran untuk membagi ‘kue’, dan setiap peserta bertarung untuk memperoleh hasil paling menguntungkan. Akan tetapi kini, secara khususnya saat kita menghadapi bermacam isu, negosiasi dilihat sebagai suatu proses interaksi yang kreatif, yang mendorong terjadinya perubahan dan inovasi (lihat kotak tulisan biru di bawah ini).

Negosiasi – Suatu Perumpamaan

Suatu perumpamaan terkenal mengenai negosiasi adalah dua orang yang saling berargumentasi perihal cara terbaik untuk membagi sebuah jeruk. Pendekatan yang paling mudah dilihat adalah sederhana: memotongnya menjadi dua bagian, dimana satu sama lainnya memperoleh besar bagian yang sama. Akan tetapi, setelah mereka berdua berdiskusi dan mempertukarkan informasi tentang kepentingan

mereka menjadi jelas bahwa sebenarnya terdapat suatu solusi yang lebih baik bagi mereka berdua untuk mengatasi masalah tersebut. Yang satu menginginkan jeruk untuk dibuat jus sebagai sarapan, dan yang satu lagi menginginkan hanya kulitnya saja untuk dibuat manisan. Oleh karena itu, yang satu mengambil daging buahnya saja, sementara yang lainnya mengambil kulitnya. Kedua sisi tersebut berakhir dengan benar-benar sesuai dengan apa yang mereka kehendaki. Dan lebih daripada setengah yang mereka dapatkan apabila mereka cuma memotong buah jeruk tersebut menjadi dua sama besar.

Oleh karena itu, 'negosiasi untuk ikut serta' tidaklah mengacu kepada suatu proses tawar menawar untuk sebuah 'solusi manfaat tunggal' dimana para peserta mencoba untuk memperbesar keuntungan pribadi mereka. Ketimbang yang demikian, negosiasi dalam pengertian ini merupakan pendekatan yang bersifat terbuka dan fleksibel yang di dalamnya semua peserta dilibatkan dan mencari kepentingan mereka yang berbeda-beda, sebagaimana tercermin dalam suatu 'solusi multi-manfaat' dimana keuntungannya dapat dibagikan secara optimal untuk sebanyak mungkin peserta. Ada satu elemen, atau bahkan suatu kondisi, dari pendekatan ini adalah negosiasi tersebut mengakui pentingnya

pengetahuan lokal. Negosiasi terdiri dari dialog yang untuk menyelesaikan permasalahan dan untuk mencapai kesepakatan yang terkait dengan tindakan yang akan diambil. Untuk membuat pendekatan yang demikian ini berhasil mencapai situasi saling menguntungkan, maka dibutuhkan suatu proses yang terbuka namun tetap terstruktur dengan seksama, serta perubahan paradigma dalam pola pikir para pemangku kepentingan.

7.2 Memfasilitasi Proses Negosiasi

Fasilitator dalam proses negosiasi memiliki berbagai macam aktivitas, menyiapkan ‘kelompok-kelompok’, meningkatkan wawasan, mengangkat ke permukaan pengetahuan tentang hal-hal yang tidak dikenal sebelumnya, mengelola konflik, menciptakan dinamika kelompok yang produktif, serta menciptakan tindakan yang terkoordinasi. Penting untuk diperhatikan bahwa mereka semuanya membentuk suatu dialog dalam atmosfer pemahaman dan kepercayaan; menciptakan arena bermain yang setara untuk semua pemangku kepentingan serta memonitor implementasi dari kesepakatan yang dicapai.

Ada beberapa metode yang mungkin bisa dipergunakan untuk membantu mengubah negosiasi menjadi suatu proses kreatif

yang dimaksudkan di atas. Satu di antaranya adalah negosiasi berprinsip yang dikembangkan oleh Roger Fisher *et.al.* (1991). Metode ini tidak melibatkan kegiatan tawar menawar terhadap posisi, sebaliknya malah berfokus pada komunikasi efektif di antara para peserta dan menegosiasikan manfaat dari posisi-posisi yang berbeda. Metode ini menekankan empat poin utama:

- orang: pisahkan orang dari permasalahan yang ada;
- kepentingan: rekonsiliasikan kepentingan, bukan posisi;
- pilihan: temukan pilihan untuk kepentingan bersama; dan
- kriteria: konsisten mempergunakan kriteria yang obyektif.

Orang: Pisahkan Orang Dari Permasalahan yang Ada

Negosiasi adalah suatu proses komunikasi, dimana terjadi diskusi bolak-balik demi tercapainya keputusan bersama. Oleh karena itu, fasilitator perlu menciptakan suatu proses komunikasi yang efektif, sehingga para peserta bisa untuk:

- mendengarkan dengan seksama dan mengakui apa yang sedang dikatakan;
- berbicara agar dapat dimengerti;

- berbicara untuk suatu alasan (maksudnya, sebelum membuat suatu pernyataan, ketahuilah apa yang hendak dikomunikasikan atau untuk mencari tahu, dan untuk tujuan apa);
- membangun suatu hubungan kerja dengan peserta-peserta yang lain; dan
- tujukan kepadapermasalahan, bukan orangnya.

Sering seseorang memiliki perasaan terancam ketika masuk ke dalam negosiasi, karena mereka tahu bahwa taruhannya tinggi. Fasilitator dapat mengendalikan emosi semacam ini dengan cara:

- mengenali dan memahami emosi tersebut;
- membuat emosi menjadi jelas dan tegas dan mengakuinya sebagai suatu hal yang sah dan wajar-wajar saja;
- mendorong penggunaan bahasa tubuh simbolik, seperti perasaan simpati, mengunjungi pekuburan, atau makan malam bersama, yang dapat membangun dampak emosional yang konstruktif pada sisi lainnya.

Kepentingan: Rekonsiliasikan Kepentingan, Bukan Posisi

Peserta dalam suatu negosiasi akan memiliki sejumlah posisi yang berbeda dalam hubungannya dengan konstituen mereka. Sebagai contohnya, perwakilan badan pemerintah merupakan bagian dari organisasi yang tersusun secara hierarkis, atau bisa juga mereka merupakan orang-orang yang dipilih oleh sekelompok pengguna. Permasalahan dalam negosiasi tidak terletak pada posisi yang berpotensi untuk saling berkonflik, akan tetapi justru pada kepentingan yang berseberangan – kebutuhan, keinginan, obsesi dan ketakutan.

Oleh karena itu, fasilitator perlu berfokus pada cara untuk melakukan rekonsiliasi terhadap kepentingan. Di balik posisi yang saling berseberangan, terdapat kepentingan bersama di antara mereka dan saling cocok satu sama lain (kompatibel) seperti halnya juga kepentingan yang bisa berpotensi menjadi sumber konflik. Kepentingan yang paling kuat adalah kebutuhan dasar yang dimiliki manusia seperti kebutuhan terhadap perasaan aman, kesejahteraan dari sisi ekonomi, perasaan kepemilikan terhadap sesuatu serta pengakuan dan kendali atas kehidupan seseorang. Dalam banyak negosiasi, para pesertanya cenderung untuk berpikir bahwa kepentingan ekonomi adalah satu-satunya pengendali. Dengan

mengabaikan kebutuhan-kebutuhan dasar, kesempatan untuk mencapai kesepakatan menjadi terlewatkan.

Pilihan: Temukan Pilihan Untuk Kepentingan Bersama

Solusi saling menguntungkan dapat diidentifikasi dengan memfokuskan diri pada kesamaan. Dalam pengertian ini, penting bahwa fasilitator melakukan pemisahan terhadap ‘menemukan’ dari ‘memutuskan’ dengan cara mengorganisir suatu sesi curah ide yang dirancang untuk menghasilkan sebanyak mungkin ide; dan untuk memperbanyak pilihan-pilihan dengan mencari keuntungan bersama, mengidentifikasi kepentingan bersama semua peserta dan merangkai kepentingan-kepentingan yang berbeda. Yang terakhir dapat dilakukan sebagai contohnya dengan merumuskan paket kesepakatan (lihat tugas 5 di Bagian 7.2).

Kriteria: Konsisten Mempergunakan Kriteria yang Obyektif

Pada tahap awal proses pengambilan keputusan, para peserta harus didorong untuk menciptakan dan menyepakati kriteria yang obyektif. Mereka harus diperkenalkan dengan standar-standar kesetaraan, efisiensi atau manfaat ilmiah di atas basis prinsip-prinsip yang ada (jangan menyerah pada tekanan,

akan tetapi tunduklah kepada prinsip). Standar-standar yang demikian ini dapat menjadi titik tolak untuk pengidentifikasian kriteria yang obyektif.

Metode negosiasi berprinsip Fisher mengatur panduan umum dalam merintis terjadinya suatu dialog yang terjadi di dalam suatu atmosfer pemahaman dan kepercayaan, dan dipersiapkan untuk ‘solusi multi-manfaat’.

Dalam poin-poin berikut ini kami mencoba untuk menyediakan serangkaian panduan bagi fasilitator dalam kelompok negosiasi untuk menerapkan pendekatan manajemen strategis (Bagian 6.4). Tantangan dalam kelompok-kelompok semacam ini adalah (a) menciptakan arena yang setara untuk memastikan adanya partisipasi dari para pemangku kepentingan yang biasanya tidak diikutsertakan dalam proses-proses negosiasi dan (b) memastikan dilakukannya monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan kesepakatan.

Tugas-tugas para fasilitator dalam kelompok-kelompok ini dan proses negosiasi adalah sebagai berikut (disesuaikan dari Leeuwis dan van den Ban, 2004):

- tugas 1: mempersiapkan proses;

- tugas 2: mencapai dan mengelola kesepakatan mengenai desain terhadap proses;
- tugas 3: menggabungkan pencarian fakta dan analisa situasi (analisa permasalahan);
- tugas 4: mengidentifikasi dan menganalisa solusi-solusi yang memungkinkan;
- tugas 5: membentuk kesepakatan;
- tugas 6: komunikasi antara wakil dengan para pemilihnya;
- tugas 7: monitoring terhadap implementasi kesepakatan; dan
- tugas 8: memperkuat kapasitas para peserta.

Tugas-tugas di atas tidak boleh dianggap sebagai ‘langkah’ yang berurutan. Kebanyakan dari tugas-tugas tersebut relevan hanya pada sebagian tertentu dari proses, sementara yang lainnya ada yang perlu diulang-ulang ketika yang lainnya terus berlanjut selama berlangsungnya proses pengambilan keputusan. Sebagai contohnya, saat mendiskusikan suatu kesepakatan (tugas 5), para peserta mungkin akan memproyeksikan sedikit alternatif, dan untuk itu mereka memerlukan informasi tambahan. Sehingga, hal ini memerlukan diulangnya tugas 3 dan 4. Kegiatan-kegiatan

pelatihan dalam tugas 8 membutuhkan upaya yang terus menerus sepanjang negosiasi.

Kedelapan tugas ini akan dijelaskan lebih detail di bawah ini. Perlu diperhatikan bahwa tugas-tugas tersebut didasarkan atas literatur dari Barat, sehingga masih perlu diadaptasikan ke dalam kultur lokal dalam pembelajaran dan negosiasi.

Tugas 1: Mempersiapkan Proses¹

Sebelum dimulainya proses negosiasi, ada beberapa hal yang mungkin perlu diperhatikan, banyak di antaranya berhubungan dengan apakah kondisi yang menguntungkan sudah ada ataukah perlu diciptakan demi terlaksananya proses interaktif dengan keterlibatan orang luar. Kualitas dan keberhasilan utama dari proses negosiasi bergantung pada kegiatan persiapan dan perhatian seksama yang diberikan kepada kegiatan tersebut. Jelas bahwa relevansi hal-hal tersebut – dan juga tingkat perhatian yang dibutuhkan – akan bergantung kepada permasalahan-permasalahan dan pengelolaan konteks yang sedang dihadapi.

Perhatian yang spesifik harus diberikan untuk memperkuat kapasitas negosiasi yang dimiliki masyarakat lokal.

Kelompok yang menjadi target Pendekatan Negosiasi,

masyarakat lokal, mungkin membutuhkan pelatihan yang ekstensif jika mereka hendak membangun pengetahuan dan keahlian yang mereka perlukan untuk menjadi rekan yang setara dalam pengelolaan dan negosiasi. Oleh sebab itu, penilaian akan kebutuhan ini adalah penting untuk dilakukan pada bagian awal proses tersebut (lihat juga tugas 8: memperkuat kapasitas para peserta).

Meninjau Inisiatif Pada Masa Lalu dan Kapasitas Lokal Dalam Melakukan Inovasi

Saat menghadapi situasi yang rumit, kita bisa berasumsi bahwa para aktor yang dipengaruhi oleh situasi tersebut telah mempertimbangkan dan/atau melakukan inisiatif yang dapat membantu mengatasi situasi tersebut. Adalah penting diperhatikan bahwa inisiatif dan pengalaman semacam ini, seperti juga halnya dengan rintangan-rintangan yang muncul ke permukaan selama proses, agar tidak tersembunyi. Sama juga pentingnya untuk mengeksplor pengaturan sosial dan bentuk-bentuk organisasi yang ada serta kapasitas mereka dalam menyumbangkan inovasi dan perubahan. Leeuwis dan van den Ban (2004) menyebutkan sejumlah metode dan perangkat yang mungkin bisa berguna untuk keperluan ini.

Menentukan Batas-Batas Wilayah Pengelolaan

Sebagaimana telah dijelaskan pada Bagian 2.2.2 dan 3.1, wilayah yang didefinisikan dengan baik secara hidrologis seperti daerah aliran sungai (DAS) biasanya dianggap sebagai unit pengelolaan air. Namun demikian ada contoh-contoh dimana DAS mungkin bukan merupakan contoh yang paling sesuai untuk wilayah pengelolaan. Sebagai contoh, jika suatu wilayah permintaan berbeda dengan suatu wilayah suplai (misalnya, saat air dari dalam suatu DAS dipergunakan untuk penguna di tempat lainnya), maka adalah hal yang praktis dan nyaman apabila kita memilih suatu wilayah pengelolaan yang mencakup wilayah-wilayah DAS berbeda yang melayani permintaan yang sama (seringkali yang dominan). Ada pula situasi dimana suatu wilayah pengelolaan yang berbeda mungkin (atau seharusnya) dipertimbangkan, yaitu saat kita sulit untuk menentukan batas-batas dari DAS yang ada, seperti suatu daerah muara atau lahan basah tepi pantai yang menerima pasokan air dari dua atau lebih sungai. Disini area pengelolaan dapat terdiri dari wilayah dimana masyarakatnya berbagi kepentingan mereka secara bersama di dalam drainase, atau wilayah ekosistem seperti lahan basah yang membentuk unit ekologis yang kuat.

Melanjutkan Pembangunan dari Inisiatif yang Ada Sebelumnya

Inisiatif yang ada sebelumnya seringkali merupakan hal yang penting dalam mempersiapkan landasan bagi Pendekatan Negosiasi. Di Kabupaten Luwu, Sulawesi Selatan, Indonesia, Forum DAS Walmas, sebuah kelompok masyarakat, telah bekerja untuk mengusung pengelolaan air berbasis masyarakat di sungai DAS Lamasi sejak tahun 2004.

Sebagai hasilnya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Luwu menyetujui Peraturan Daerah (Perda) No. 9 tentang Pengelolaan dan Konservasi Wilayah Sungai. Peraturan ini merupakan landasan prakondisi bagi pemerintah daerah kabupaten untuk mendirikan Dewan DAS Lamasi yang menerapkan Pendekatan Negosiasi untuk mengusung pengelolaan DAS yang berkelanjutan.

Pada tahun 1990an, ada lebih dari 300 LSM yang bekerja untuk melindungi sistem lahan basah Paraguay-Paraná di Amerika Selatan, yang memutuskan untuk membentuk Koalisi Rio Vivos untuk mengolaborasikan dan membagi pelajaran yang mereka masing-masing dapatkan. Koalisi tersebut berhasil menentang jalur air Paraguay-Paraná, dan

proposal jalur air tersebut kemudian ditarik oleh pemerintahnya.

Melalui koalisi tersebut, LSM beserta organisasi-organisasi akar rumput mampu menciptakan landasan bersama dan membangun jaringan kerja untuk saling menukar pengalaman dalam meningkatkan kualitas praktek mereka. Sehingga pada saat LSM yang berasal dari wilayah itu menciptakan Aliansi Sistem Lahan Basah, mereka mampu membangun di atas hubungan yang sudah ada ini, pekerjaan sebelumnya dengan masyarakat lokal, dan kanal yang sudah ada untuk dipergunakan sebagai alat dialog/negosiasi dengan pemerintah dan badan internasional. Aliansi ini akan bekerja secara proaktif dalam mengelaborasi visi dan panduan untuk program

Dalam negosiasi pengelolaan air, adalah hal yang penting bagi para peserta untuk sepakat terhadap batas-batas wilayah pengelolaan sejak awalnya. Batas-batas ini relevan tidak hanya dalam pemilihan para pemangku kepentingan dan menjalankan suatu analisa permasalahan saja, akan tetapi juga secara khusus dalam membuat pengaturan administratif yang diperlukan bagi proses negosiasi itu sendiri. Pengaturan yang demikian ini diperlukan karena kecil kemungkinannya batas-batas tersebut sama dengan dengan batas yang sudah

ada dari versi administratif kabupaten. Pengaturan-pengaturan tersebut setidaknya harus mempertimbangkan dimasukkannya badan pemerintah ke dalam baik proses negosiasi dan implementasi hasil negosiasi.

Analisa Awal Terhadap Pemangku Kepentingan dan Penilaian Awal Atas Konflik

Saat mempersiapkan proses negosiasi yang terbuka dan fleksibel yang ditujukan bagi solusi multi manfaat, penting bagi kita untuk melakukan identifikasi terhadap para pemangku kepentingan-kepentingannya ‘dipertaruhkan’ di dalam mempertahankan/atau merubah situasi. Hal ini dapat mencakup tidak hanya kelompok-kelompok seperti petani dan nelayan kecil, yang akan paling dipengaruhi oleh (perubahan) keadaan sistem sumber daya air, akan tetapi juga kelompok-kelompok dan kegiatan perekonomiannya yang mempengaruhi kondisi sumber daya air tersebut, seperti industri yang melepaskan limbah buangnya ke sungai. Perhatian khusus harus diberikan kepada kegiatan-kegiatan ilegal, khususnya yang diam-diam diterima oleh otoritas yang berwenang dan tidak bisa dicegah dengan cara menerapkan peraturan yang sudah ada. Dimana pun memungkinkan, kegiatan-kegiatan semacam ini harus adadi dalam agenda pembahasan negosiasi.

Apabila para pemangku kepentingan sudah diidentifikasi, adalah penting untuk mengumpulkan pemahaman yang sensitif ditilik dari sudut pandang kesejarahan terhadap, sebagai contohnya, aspirasi dan kepentingan mereka, keadaan dan kekuatan hubungan di antara mereka, sumber daya dan kapasitas yang mereka bisa mobilisasi untuk mempengaruhi hasil capaian, dsb.

Berdasarkan informasi ini, dapat diidentifikasi aliansi yang mungkin untuk dilaksanakan dan/atau lawan serta potensi mereka dalam berkontribusi di dalam atau mengganggu jalannya negosiasi dapat diperhitungkan.

Menyeleksi Perwakilan Pemangku Kepentingan

Berdasarkan analisa pemangku kepentingan dan penilaian atas konflik, serta mempertimbangkan pengaturan kelembagaan atas negosiasi, seleksi terhadap perwakilan pemangku kepentingan dapat dimulai. Hal ini sebaiknya dilakukan oleh tim yang mewakili inisiator untuk memperkenalkan negosiasi terstruktur. Sebagaimana telah disebutkan di atas, kesalingtergantungan dari para pemangku kepentingan yang membagi permasalahan bersama adalah suatu prakondisi bagi

negosiasi yang berhasil dan harus dianggap sebagai suatu kriteria untuk menyeleksi para peserta negosiasi. Adalah hal yang penting untuk menentukan apakah para peserta tersebut diseleksi berdasarkan posisi mereka atau kualitas personalnya. Tidak disarankan untuk, contohnya, mengundang direktur pengelola dari badan atau perusahaan untuk turut serta di dalam negosiasi karena mereka sendiri juga kecil kemungkinannya untuk bisa hadir.

Yang utama adalah, para peserta yang diseleksi harus mewakili 'kekuatan yang seimbang' yang di dalamnya seluruh pemangku kepentingan diwakili dalam suatu pengaturan yang menjamin bahwa mereka bisa berbicara dan didengarkan sesuai dengan keterlibatan dan kepentingan mereka dalam permasalahan yang sedang dihadapi. Dalam konteks ini, adalah penting untuk mengetahui kemungkinan adanya aliansi di antara para pemangku kepentingan yang berbeda tersebut.

Perumusan Tujuan dan Kriteria (yang obyektif)

Pengambilan keputusan dikendalikan oleh tujuan-tujuan dan tindakan-tindakan alternatif yang dinilai terhadap serangkaian kriteria. Dalam rangka menjamin keseimbangan kekuatan di antara para perwakilan pemangku kepentingan, adalah

penting di sini agar mereka sepakat atas tujuan-tujuan yang mewakili kepentingan bersama, jelas dan bersifat operasional (lihat juga Bagian 7.1). Di dalam suatu proses yang berulang-ulang, tujuan-tujuan ini mengendalikan identifikasi dan seleksi terhadap para pemangku kepentingan yang kemudian akan diminta untuk menjelaskan secara spesifik mengenai tujuan-tujuan dan kriteria mereka yang sesuai. Ini harus dilakukan pada tahap awal supaya bisa memfasilitasi analisa permasalahan dan identifikasi solusi. Ada dua pertimbangan berikut yang patut diperhatikan:

- Tujuan dan target harus sekonkret dan sespesifik mungkin. Aspirasi yang mengambang seperti ‘meningkatkan kesejahteraan masyarakat’ atau ‘memastikan bahwa sungai aman bagi orang-orang yang berenang’ sulit untuk bisa diterjemahkan ke dalam kriteria yang konkret dan obyektif, sehingga tidak bermanfaat dalam pengambilan keputusan.
- Kriteria yang obyektif tidak boleh dicampuradukkan dengan preferensi yang mencerminkan nilai-nilai subyektif. Sebagai contoh, penggunaan suatu proyek irigasi untuk meningkatkan ‘pendapatan petani’ merupakan suatu kriteria yang obyektif, jika dibandingkan dengan ‘pendapat petani’ mengenai

proyek yang sama merupakan hal yang sifatnya subyektif.

Analisa Terhadap Kesejahteraan dan Kegiatan

Di Indonesia, tugas pertama dari Dewan DAS Lamasi (lihat kotak sebelumnya) adalah melakukan penilaian terhadap permasalahan dan konflik yang ada melalui analisa kesejahteraan dan kegiatan. Sasarannya adalah untuk dapat memahami kegiatan rumah tangga dan kegiatan perekonomian dalam artian tujuan dan perspektif mereka sebagai pengguna/konsumen air maupun pencemar air. Analisa terhadap kesejahteraan berfokus terhadap bagaimana masyarakat lokal melihat kondisi kehidupan mereka apabila dikaitkan dengan kesejahteraan mereka, kerentanan dan keinginan mereka, dengan mengombinasikan suatu daftar inventaris aset rumah tangga dan daftar persepsinya. Analisa aktivitas menilai kegiatan yang menghasilkan barang dan jasa (misalnya industri, pertanian dan wisata), menanyakan pertanyaan-pertanyaan seperti: apa saja yang menjadi input (masukan) dan output

(keluaran) (juga termasuk ampas sisa kegiatan) dari proses produksi dan apakah ada opsi alternatif (fungsi-fungsi produksi); dan bagaimana kegiatan-kegiatan tersebut menjadi rusak dikarenakan peristiwa-peristiwa seperti kekurangan air atau kualitas air yang buruk (fungsi yang rusak).

Apabila para peserta telah mencapai kesepakatan mengenai kriteria yang obyektif, maka pengambilan keputusan bermuara kepada proses yang di dalamnya preferensi yang berbeda (berat) untuk kriteria ini ‘dinegosiasikan’ dalam suatu pembahasan (lihat penjelasan di atas) di antara para pemangku kepentingan yang saling memahami kepentingan mereka satu sama lain.

Mengidentifikasi Wilayah yang Luas dan Batas-Batas Intervensi

Saat melaksanakan eksplorasi seperti yang sudah dijelaskan di atas, para peserta tidak boleh segera membatasi cakupan diskusi sebagai hasil dari definisi permasalahan yang disimpulkan terlalu awal (prasangka) atau mandat organisasi yang didefinisikan secara sempit. Pada beberapa poin, mereka harus merefleksikan bagaimana wawasan yang

muncul selama proses negosiasi berkaitan dengan kapasitas dan mandat mereka, dan mereka mencoba untuk mencapai kesepakatan bersama setidaknya dengan beberapa pemangku kepentingan terkait dengan peran apa yang mereka bisa mainkan.

Menilai dan Menciptakan Ruang Kelembagaan untuk Proses Negosiasi

Pembuatan ruang kelembagaan untuk proses negosiasi membuat kita harus mempersiapkan terlebih dahulu kondisi yang memungkinkannya untuk terjadi, khususnya kelompok negosiasi yang memiliki mandat spesifik dan seperangkat prosedur kerja. Hal ini merupakan aktivitas yang sangat penting dan mungkin akan berkembang bahkan melebihi persiapan proses negosiasi itu sendiri. Sebagaimana telah disebutkan, adalah penting bagi para pemangku kepentingan untuk membuat komitmen jangka panjang untuk terlibat di dalam seluruh tahap pengelolaan. Apabila komitmen-komitmen ini tidak dibuat seawal mungkin, maka mereka nantinya akan membutuhkan usaha yang terus menerus selama proses negosiasi itu sendiri.

Proses negosiasi hanya menjadi masuk akal apabila terdapat suatu kesempatan yang adil dimana kebijakan

kelembagaan beserta lingkungan administratif (misalnya, pemerintah daerah dan pusat) yang lebih luas akan bereaksi secara positif terhadap apa yang menjadi hasil negosiasi tersebut. Di sini, merupakan hal yang esensial bagi kita untuk memastikan adanya hubungan yang baik (misalnya dalam artian pengaturan tempo) antara proses yang interaktif dengan proses kebijakan formal. Sebagai suatu aktivitas persiapan, pengaturan kelembagaan untuk pengelolaan sumber daya air perlu dianalisa, dengan menyorot kepada konteks kebijakan dan strategi-strategi yang ada.

Ketersediaan Atas dan Akses Terhadap Informasi

Adalah hal yang krusial untuk dipahami bahwa semua pemangku kepentingan memiliki akses terhadap informasi ilmiah yang obyektif. Data mengenai distribusi curah hujan, pelepasan air kesungai, kondisi tanah, praktek pertanian dan komposisi rumah tangga, dsb., sehingga mengurangi ketidakpastian yang ada dan membuat pengambilan keputusan yang lebih baik. Dimanapun informasi seperti ini bisa ditemukan, maka harus dibuat pengaturan untuk memastikan bahwa informasi tersebut bisa tersedia untuk dan juga dapat dipahami (!) oleh semua pemangku kepentingan.

Tugas 2: Mencapai dan Mengelola Kesepakatan Mengenai Rancangan Terhadap Proses

Tugas ini berhubungan dengan pendefinisian aturan-aturan main untuk proses negosiasi itu sendiri. Kesepakatan sebelumnya yang telah dimiliki oleh para peserta mengenai prosedur merupakan hal yang penting untuk memastikan bahwa proses tersebut adalah transparan dan adil. Hal ini akan menumbuhkan kepercayaan di antara para peserta dan mempermudah kerja fasilitator, dan masih ditambah lagi dengan pencapaian ekspektasi yang realistis di dunia luar. Tugas ini terdiri dari:

- melakukan spesifikasi terhadap kerangka acuan bagi negosiasi, termasuk perumusan tujuan dan hasil serta pengidentifikasian kendala;
- menciptakan agenda kerja dan prosedur sementara, termasuk pengaturan tenggat waktu dan batas waktu; dan
- melakukan spesifikasi terhadap metodologi dan pembagian tugas.

Proses tersebut harus cukup fleksibel untuk membuat kerangka acuan menjadi dapat diadaptasikan ketika proses mulai terungkap tahap per tahapnya.

Tugas 3: Menggabungkan Pencarian Fakta dan Analisa Situasi (analisa permasalahan)

Merupakan aspek penting dalam proses negosiasi yang mencakup pemastian bahwa para peserta *saling memahami satu sama lain*. Sebagai langkah pertama, mereka mungkin akan mencoba mencapai kesepakatan perihal analisa situasi yang meliputi persepsi para pemangku kepentingan. Analisis yang demikian ini mungkin akan mencakup penilaian terhadap permasalahan (yang mungkin ada), dan demikian pula halnya terhadap kesempatan untuk dicapainya solusi multi manfaat. Usaha-usaha untuk melaksanakan suatu analisa situasi yang dilakukan bersama-sama dapat juga berujung pada pembangunan suatu ‘bahasa bersama’ yang dapat dipahami oleh semua peserta, dan yang akan menjadi hal yang berguna dalam memastikan transparansi atas komunikasi internal dan eksternal.

Pelaksanaan analisa situasi sangat disarankan untuk dijadikan sebagai aktivitas yang sedangberlangsung, dimulai dengan grup yang paling rentan seperti petani penggarap beserta kegiatan-kegiatan mereka. Pada proses negosiasi yang dilanjutkan setelah itu, proses pengumpulan dan analisa informasi, seperti juga halnya dengan berkonsultasi kepada pihak luar, akan membantu para peserta memperluas

pengetahuan mereka dan juga memperdalam pemahaman mereka akan situasi yang ada.

Analisa situasi harus bisa menilai tidak hanya situasi yang ada saja, akan tetapi juga pengembangan yang diharapkan bersama. Hal ini biasanya dilakukan dengan mempertimbangkan beberapa skenario yang dibuat untuk pengembangan di masa yang akan datang, seperti misalnya untuk pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan populasi penduduk, harga pasar global maupun perubahan iklim. Apabila skenario seperti ini diperoleh dari sumber-sumber resmi seperti departemen perencanaan nasional dan badan internasional, maka itu semua harus ‘diterjemahkan’ lagi untuk memastikan relevansinya dengan situasi dan kondisi lokal.

Tugas 4: Mengidentifikasi dan Menganalisa Solusi-Solusi yang Memungkinkan

Permasalahan-permasalahan yang diidentifikasi selama tugas 3 adalah berdasarkan atas perspektif masing-masing pemangku kepentingan, dan besar kemungkinannya hal tersebut mencakup juga ide-ide mengenai solusi yang mungkin untuk diambil. Penting untuk dicatat bahwa semua solusi yang diidentifikasi oleh para pemangku kepentingan ini

diperhatikan secara serius, dan bahwa diskusi-diskusi serta keputusan yang mungkin untuk diambil dari segi kelayakannya, dapat didokumentasikan dengan baik. Karena dalam proses-proses yang berurutan dimana menghilangkan kemungkinan solusi, aspek transparansi sangat penting, maka adalah penting untuk memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- ada kesepakatan terlebih dahulu mengenai kriteria yang bisa dipergunakan; dan
- kriteria-kriteria ini terpisah dari preferensi atau bobot yang diberikan kepada mereka oleh pemangku kepentingan yang berbeda.

Suatu diskusi yang terpandu dengan baik mengenai solusi yang mungkin dicapai akan sangat meningkatkan kesepahaman. Besar kemungkinannya hal tersebut untuk mengurangi jumlah solusi-solusi yang mungkin dicapai dan dapat mencapai hasil dimana solusi baru yang bersifat saling menguntungkan bagi seluruh pemangku kepentingan.

Tugas 5: Membentuk Kesepakatan

Pada beberapa contoh, tugas 4 mengenai solusi yang memungkinkan beserta tindakan-tindakan yang akan diambil dapat dicapai dengan mudah. Akan tetapi pada kebanyakan contoh yang sudah ada, proses negosiasi tetap dibutuhkan. Ini

adalah inti dari proses tersebut, dimana persiapan dan tugas-tugas yang ada sebelumnya dapat diharapkan memiliki hasil yang baik. Di sini fasilitator memainkan peran yang sangat penting dalam menciptakan dan mengelola suatu atmosfer yang konstruktif serta mencegah para peserta agar tidak menyembunyikan kehendak mereka yang sebenarnya dan melulu hanya mengkritik pihak lain. Sebagai contohnya, fasilitator dapat meminta para peserta untuk menjelaskan, kondisi seperti apa yang membuat kehendak pihak lain (dalam proposalnya masing-masing) menjadi dapat diterima, dengan maksud pencapaian kesepakatan yang dapat diterima oleh semua pihak. Opsi yang lain adalah, fasilitator dapat mengombinasikan proposal-proposal para peserta ke dalam suatu paket kesepakatan dimana para peserta jadi lebih mudah dalam melunak pada beberapa hal ketika mereka melihat adanya hal-hal lain yang sejalan dengan kecenderungan mereka.

Dalam proses ini, adalah hal yang penting untuk para peserta agar berfokus pada kebersamaan dalam rangka mencapai solusi yang saling menguntungkan. Pengidentifikasian terhadap opsi yang memungkinkan untuk diambil harus dipisahkan dengan pembuatan keputusan melalui sesi curah ide yang dirancang untuk mengumpulkan ide sebanyak

mungkin. Opsi-opsi tersebut kemudian dapat diperlebar dengan mencari keuntungan bersama, mengidentifikasi kepentingan bersama serta merangkai kepentingan-kepentingan lain yang masih berbeda. Yang terakhir ini dapat dilakukan, sebagai contoh, dengan cara menemukan beberapa opsi yang dapat diterima secara adil oleh beberapa pihak, dan kemudian menanyakan pihak-pihak lainnya, mana yang akan mereka pilih. Hal ini dapat menghasilkan bentuk paket kesepakatan yang di dalamnya semua peserta memiliki perasaan bahwa mereka telah mendapatkan kompensasi kerugian atas dimasukkannya opsi-opsi yang tidak sesuai dengan kriteria mereka.

Kesepakatan dapat dicapai melalui suatu proses yang berulang-ulang terhadap identifikasi, analisa dan seleksi terhadap solusi yang menjanjikan dan menggabungkan mereka semuanya di dalam paket kesepakatan yang mungkin untuk dibuat. Penilaian yang dilakukan secara bertahap terhadap solusi akhir ini merupakan prosedur yang bersifat esensial dimana para pemangku kepentingan ikut serta di dalam suatu *trade off* di antara opsi-opsi berbeda yang ada. Apabila dibutuhkan, data tambahan dapat dikumpulkan dan dianalisa, dan solusi kreatif yang baru bisa dimunculkan dari

adanya saling memahami terhadap permasalahan bersama dan kepentingan satu sama lain.

Tahap proses negosiasi ini memiliki nilai istimewa di dalam kerangka kerja perencanaan strategis yang nanti akan dijelaskan pada Bab 8 (lihat Tabel 8.2 dan bagian 8.4.2).

Pengambilan keputusan secara berkelompok dan analisa multi kriteria akan dijelaskan lebih lanjut pada Bagian 7.3.

Tugas 6: Komunikasi Antara Wakil dengan Para Pemilihnya (konstituen)

Karena para peserta dalam negosiasi mewakili pihak lainnya yang berada di luar negosiasi, adalah penting bagi mereka untuk berkomunikasi dengan para konstituen (orang-orang yang diwakilkan). Hubungan antara para wakil tersebut dengan konstituennya dapat dianggap sebagai suatu proses negosiasi yang terpisah, yang sejalan dengan ide dari negosiasi itu sendiri sebagai proses untuk pembelajaran dan pembangunan jaringan kerja.

Apabila fasilitator memperbolehkan para wakil tersebut untuk memperoleh waktu yang cukup dan juga memberikan kepada mereka informasi yang terdokumentasi mengenai proses interaktif di yang berlangsung di dalam negosiasi,

maka hal ini akan membantu mencegah mereka bersama para konstituennya untuk berjalan semakin terpisah dari negosiasi itu sendiri. Adalah penting untuk menyadari bahwa para wakil, dengan mereka menjadi bagian di dalam interaksi dan negosiasi, memperoleh proses pembelajaran yang jauh lebih intensif ketimbang orang-orang yang mereka wakili. Sementara, pemahaman para wakil tersebut juga sulit untuk ditransfer begitu saja kepada para konstituennya yang berada di luar arena negosiasi. Apalagi besar kemungkinannya bahwa hasil kesepakatan yang dicapai pada meja negosiasi akan diratifikasi oleh para konstituen dari masing-masing pihak.

Tugas 7: Monitoring Terhadap Tmplementasi Kesepakatan

Telah dijelaskan sebelumnya alasan-alasan mengapa partisipasi yang sejati hanya berlangsung ketika para pemangku kepentingananterlibat di dalam implementasi dan evaluasi terhadap intervensi dan tindakan yang disepakati. Hal ini menuntut para pemangku kepentinganuntuk membuat komitmen jangka panjang dan mencapai kesepakatan atas prosedur monitoring. Ada dua tipe monitoring yang harus kita pertimbangkan:

- monitoring terhadap tindakan yang telah dijanjikan para pemangku kepentingan; dan
- monitoring terhadap dampak dilakukannya tindakan-tindakan tersebut dalam artian, apakah tindakan tersebut menyelesaikan permasalahan yang telah diidentifikasi sebelumnya.

Dengan demikian, monitoring harus memenuhi salah satu di antara: tujuan evaluasi terhadap kemajuan intervensi (tindakan yang dijanjikan untuk dilakukan) atau efektivitasnya (dampaknya). Hal ini selalu merupakan isu yang sensitif dan diperlukan pengaturan secara khusus untuk memastikan bahwa monitoring itu relevan, dan bahwa hal tersebut mendukung proses pembelajaran para pengelola dalam usaha mereka untuk mencoba meraih pengelolaan yang adil dan berkelanjutan terhadap sumber daya alam. Pengaturan ini mencakup kesepakatan penuh atas kriteria yang akan dipergunakan untuk evaluasi dan akses terhadap informasi yang dibutuhkan.

Tugas 8: Memperkuat Kapasitas Para Peserta

Keberhasilan proses negosiasi partisipatif di manapun bergantung kepada keahlian para pesertanya dalam berkomunikasi dan bernegosiasi, seperti juga halnya dengan

kemampuan mereka dalam memahami segala hal yang terlibat dan konsekuensi dari keputusan yang akan dinegosiasikan. Meningkatkan keahlian dan kemampuan ini membutuhkan perhatian yang jelas dan tegas dan berkelanjutan, berdasarkan penilaian yang luas dan terbuka terhadap pembangunankapasitas yang diperlukan. Kelompok yang menjadi target dari Pendekatan Negosiasi, yakni masyarakat lokal, mungkin membutuhkan pelatihan yang ekstensif apabila mereka hendak membangun pengetahuan dan keahlian di perlukan jika ingin menjadi rekanan yang setara dalam proses pengelolaan dan negosiasi nantinya. Contoh-contoh dari wilayah dimana pembangunankapasitas dan keahlian diperlukan mencakup berikut ini:

- komunikasi dan keahlian negosiasi;
- konsep IWRM;
- rezim pengelolaan dan air sebagai bagian dari hak asasi manusia;
- pengaturan kelembagaan yang sudah ada;
- fungsi dan proses dalam sistem sumber daya air alam; dan
- aneka ragam perangkat dan teknik untuk IWRM.

7.3 Pengambilan Keputusan Berkelompok dan Analisa Multi Kriteria

Cara pengambilan keputusan telah menjadi bahasan bagi banyak penyelidikan, namun baru beberapa tahun belakangan ini saja teknik analitis yang bertujuan mendukung pengambilan keputusan dikembangkan. Teknik-teknik berikut ini dapat dibagi secara kasar ke dalam dua kategori sebagai berikut:

- teknik riset operasi (*operation research-OR*) yang diaplikasikan pada permasalahan pengambilan keputusan dengan tujuan menyeleksi alternatif yang paling baik atau paling efisien; dan
- teknik analisa multi kriteria (*multi criteria analysis-MCA*) melakukan pemeringkatan opsi alternatif dengan mempergunakan preferensi/kecenderungan berbeda yang diberikan kepada tujuan-tujuan atau kriteria yang berganda.

Teknik multi kriteria memiliki ketertarikan istimewa terhadap pengambilan keputusan berkelompok (untuk gambaran lebih detail, lihat Figueira *et.al.*, 2005). Prinsip-prinsip umum dari teknik ini adalah bahwa solusi alternatif diperbandingkan dan diperingkatkan sesuai dengan: (i) ‘nilai’ dari kriteria-kriteria yang ada; dan (ii) ‘bobot atau preferensi’ yang diberikan

kepada kriteria-kriteria tersebut (sebagai contohnya, oleh para pemangku kepentingan yang berbeda). Dalam contoh pengambilan keputusan secara berkelompok dan ketidakpastian yang terkait dengan solusi alternatif, anggota-anggota kelompok dapat memainkan permainan ‘bagaimana jika’ dengan mengubah skor dan/atau preferensi untuk kriteria tertentu yang mencerminkan pandangan-pandangan dari sudut yang berbeda. Dalam banyak contoh, permainan ‘bagaimana jika’ ini menunjukkan peringkat-peringkat yang secara konsisten berada di posisi yang tinggi untuk solusi-solusi tertentu dan saling *trade off* (berdasarkan preferensi apa peringkat akan berubah?) yang dapat bermanfaat dalam pencapaian keputusan final. Ada banyak teknik MCA yang memungkinkan kita mempergunakan baik data kuantitatif maupun kualitatif.

Pendekatan analitis seperti ini tidak dapat dianggap sebagai model untuk pengambilan keputusan, melainkan hanya sebagai pendukung untuk negosiasi saja. Pengalaman telah menunjukkan bahwa teknik semacam ini apabila dipergunakan dengan benar, dapat sangat membantu dalam proses strukturisasi diskusi dan kelompok dengan cara membuat para anggota kelompok memahami pentingnya posisi dan argumentasi pihak lain.

Ada satu teknik MCA yang dipergunakan secara luas, yaitu proses hierarkis analitis (*analytical hierarchy process/AHP*) yang dikembangkan pada tahun 1970an oleh Thomas de Saaty. Dengan teknik yang dipergunakan secara luas ini, kita bisa memperbandingkan kriteria-kriteria atau elemen yang beragam dan seringkali dapat diperbandingkan satu sama lainnya, dalam cara yang rasional dan konsisten menggunakan penilaian pribadi sebagai tambahan bagi kriteria analitis. Kemampuan ini membedakan AHP dari teknik-teknik pengambilan keputusan lainnya (lihat Bhushan dan Rai, 2004). Para pengguna AHP pertama-tama menguraikan permasalahan keputusan yang mereka hadapi ke dalam hierarki tujuan dan sub tujuan (tertuang di dalam kerangka kriteria), yang masing-masingnya dapat dianalisa secara terpisah dan berdiri sendiri-sendiri. Elemen-elemen dalam hierarki tersebut dapat berhubungan dengan aspek apapun dalam permasalahan keputusan yang ada, baik terukur maupun tidak, diukur teliti maupun ditaksir secara kasar, dipahami dengan baik atau kurang baik, semuanya yang bisa diterapkan dalam keputusan yang dibutuhkan pada saat itu. Apabila hierarki kriteria sudah terbangun, maka elemen-elemennya dapat dievaluasi secara sistematis dengan memperbandingkannya, dua sekaligus (perbandingan berpasangan). Kemudian AHP mengonversikan evaluasi-

evaluasi ini dalam bentuk nilai-nilai bilangan yang mencerminkan prioritas untuk setiap elemen yang ada di dalam hierarki tersebut.

7.4 Menyelesaikan Kondisi Leher Botol Dalam Negosiasi

Negosiasi sebagai proses partisipatif yang melibatkan bermacam pemangku kepentinganmemilikisifat yang tidak bisa diprediksi. Oleh karena itu, negosiasi harus difasilitasi dengan cara yang fleksibel, yaitu tidak mengikuti agenda baku yang sudah ditetapkan sebelumnya. Sebagai contoh, apabila konflik yang terjadi pada situasi dan kondisi sumber daya alam yang problematis terus terjadi, maka penting untuk diperhatikan bahwa proses tersebut harus membuka kemungkinan terhadap kemungkinan dilaksanakannya ‘pencarian fakta’ . Penting juga diperhatikan bahwa para wakil dalam negosiasi harus diberikan kesempatan untuk melakukan komunikasi dengan konstituen mereka yang ada di luar proses negosiasi beserta pihak-pihak lainnya, dan harus diterima jika hasil dari komunikasi tersebut mengubah posisi mereka di dalam negosiasi. Perkembangan dan opini baru yang tidak dapat diantisipasi dapat mempengaruhi negosiasi dan memerlukan penyesuaian.

Selama negosiasi, suatu keadaan dimana semua hal, tugas dan permasalahan tertumpuk di satu titik, proses atau aktor sehingga menyebabkan keadaan menjadi macet atau setidaknya berjalan lebih lambat dari yang semestinya (dikenal juga sebagai kondisi leher botol), dapat muncul sewaktu-waktu. Ada beberapa rekomendasi yang ditujukan kepada fasilitator maupun peserta, yang dapat bermanfaat dalam mencegah atau menyelesaikan gejala leher botol, yaitu terdiri dari sebagai berikut.

- Pastikan bahwa sedari awal, semua peserta memahami *konteks kelembagaan* dari negosiasi beserta kemungkinan-kemungkinan dan pembatasannya.
- Pastikan bahwa semua peserta memiliki akses terhadap dan memahami *informasi yang obyektif mengenai sistem alam* berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang relevan. Tidaklah penting untuk berfokus pada nilai dan dapat diandalkannya informasi selama negosiasi.
- Untuk memperoleh wawasan terhadap latar belakang, aspirasi dan kepentingan para pemangku kepentingan yang beragam serta untuk memahami sudut pandang mereka, mereka bisa diminta untuk meninjau kembali dan menganalisa pengalaman-pengalaman

mereka melalui *wawancara mendalam* atau *diskusi kelompok kecil*.

- *Lakukan pencarian fakta bersama dan kurangi hal ketidakjelasan*. Saat mempertimbangkan perspektif dan aspirasi yang berbeda, keberadaan informasi mengenai aspek-aspek tertentu terbukti sangat kurang atau bahkan saling bertentangan. Dalam kasus demikian, mungkin bisa ada manfaatnya jika para peserta melaksanakan pencarian fakta secara bersama-sama atau riset untuk mengumpulkan lebih banyak lagi informasi. Adalah penting untuk melaksanakannya secara bersama-sama, sehingga mendorong terjadinya pemahaman bersama dan menciptakan suatu basis pengetahuan bersama, seperti juga halnya untuk membangun hubungan di antara peserta.
- Apabila suatu pihak terus menerus mendesak posisinya dalam artian yang jelas, dan hanya mau memperhatikan keuntungannya sendiri saja, mungkin ada pihak ketiga yang dapat diminta untuk menggeser proses dari keadaan tawar-menawar posisi kepada ‘negosiasi berprinsip’ dengan mempergunakan prosedur satu teks. Di sini, pihak ketiga tersebut mengompilasikan suatu daftar inventaris yang memuat kepentingan-kepentingan yang berbeda dari para pihak dan membuat

suatu teks yang mengakomodasikan kepentingan seluruh pihak sejauh memungkinkan. Teks ini didiskusikan dengan seluruh pihak, disesuaikan seperlunya dan didiskusikan kembali. Hal ini dapat berlanjut hingga pihak ketiga tersebut memiliki suatu teks yang dia berpendapat bahwa tidak ada lagi yang bisa ditingkatkan, dan kemudian merekomendasikan agar semua pihak menerima hal tersebut.

7.5 Ringkasan

Dalam konteks Pendekatan Negosiasi, negosiasi dilihat sebagai suatu proses partisipasi, sehingga melibatkan suatu pendekatan yang terbuka dan fleksibel yang melibatkan seluruh pemangku kepentingan. Mereka akan melihat bahwa kepentingan-kepentingan mereka yang berbeda direfleksikan di dalam suatu solusi multi manfaatdimana keuntungannya dapat secara optimal dibagi-bagikan kepada sebanyak mungkin pemangku kepentingan yang ikut serta. Hal ini kontras dengan negosiasi tradisional yang melibatkan proses tawar menawar untuk solusi manfaat tunggal yang di dalamnya para peserta mencoba untuk memaksimalkan keuntungan individual mereka.

Untuk membantu mengubah negosiasi menjadi proses kreatif yang dimaksud, bab ini menyajikan beberapa prinsip dan tugas umum untuk memfasilitasi negosiasi tersebut. Prinsip umum tersebut diambil dari metode yang dikenal sebagai ‘negosiasi berprinsip’ yang dikembangkan oleh Roger Fisher *et.al.*, (1991), yang menekankan empat poin utama: memisahkan orang dari permasalahan; merekonsiliasikan kepentingan, bukan posisi; menemukan pilihan untuk keuntungan bersama; dan menekankan penggunaan kriteria yang obyektif.

Keberhasilan dari proses negosiasi di manapun sangat bergantung kepada fasilitasnya. Ada delapan tugas, sebagaimana disesuaikan dari Leeuwis dan van den Ban (2004), yang memiliki bentuk yang terstruktur, akan tetapi tidak dimaksudkan untuk dilaksanakan secara runut satu demi satu (sekuensial). Tugas yang paling penting adalah persiapan yang matang dan seksama bagi negosiasi dan penguatan kapasitas para pesertanya. Penting untuk dicatat bahwa terdapat beberapa kesamaan antara tugas-tugas ini di dalam proses negosiasi dan perumusan strategi sebagaimana dijelaskan pada Bab 8.

Bagian 7.3 secara singkat membahas beberapa teknik yang diolah sedemikian rupa untuk pengambilan keputusan berkelompok, seperti analisa multi kriteria (*multi criteria analysis – MCA*). Apabila dipergunakan dengan benar, teknik ini dapat dipergunakan untuk mendukung (tapi tidak menggantikan) proses pengambilan keputusan, akan tetapi lebih membutuhkan tingkat yang maju ketimbang suatu pemikiran yang abstrak.

Menghadapi kondisi leher botol yang dapat terjadi pada saat berlangsungnya proses negosiasi kerap kali dilihat sebagai seni ketimbang teknik semata. Bagian 7.4 menawarkan beberapa rekomendasi mengenai bagaimana caranya untuk mencegah atau menyelesaikannya apabila terjadi.

Catatan

1. Disesuaikan dari Leeuwis dan van den Ban (2004).



8. Pengelolaan Sumber Daya Air Strategis

Bab ini berfokus pada manajemen strategis untuk dua alasan. Yang pertama adalah bahwa manajemen strategis yang terstruktur diperlukan untuk mengalihkan bentuk dari perencanaan pengelolaan sumber daya air kepada *proses negosiasi yang terus menerus dan berkelanjutan*. Juga ada kebutuhan untuk beralih dari rencana utama dan perencanaan proyek yang bersifat sekali jadi tradisional, yang masih berdasarkan cara pandang bahwa ‘pembangunan berarti proyek’ (dan sebaliknya).

Pertimbangan yang kedua adalah bahwa manajemen strategis, bersama dengan pendekatan berulang dan mekanisme umpan balik yang diaplikasikan terhadap monitoring dan adaptasi, melibatkan suatu proses *pembelajaran berkelanjutan* yang meliputi seluruh tahap dalam siklus manajemen. Ini merupakan suatu medan bagi penerapan Pendekatan Negosiasi, melalui mana organisasi masyarakat dapat secara efektif dilibatkan di dalam tugas-tugas pengelolaan air yang menentukan kondisi kesejahteraan mereka, baik secara langsung maupun di dalam pengertian keberlanjutan. Pendekatan Negosiasi memberikan kontribusi dalam membuat proses perencanaan menjadi berkelanjutan dan inklusif,

sekaligus juga meningkatkan kualitas pengelolaan sumber daya airmelalui proses pembelajaran yang diikuti seluruh pemangku kepentingan.

8.1 Pendahuluan

Dalam bab ini, strategi mengacu kepada serangkaian intervensi prioritas yang sudah diidentifikasi dan tujuan jangka menengah atau panjang, bersama dengan target-target yang konkret dan terukur untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Maksud dari strategi semacam ini adalah untuk menyediakan suatu panduan untuk tindakan nyata (kebanyakan oleh badan pelaksana atau perorangan) yang seringkali dielaborasi secara detail dalam kerangka kerjanya atau dalam alokasi anggaran tahunan.

Strategi juga bisa dilihat sebagai suatu mekanisme operasional untuk mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang dirumuskan secara samar, yang mengekspresikan visi dan maksud seperti pengentasan kemiskinan atau pembangunan berkelanjutan. Dalam kebijakan seperti ini, strategi mengatasi kendala-kendala yang terkait dengan waktu dan sumber daya lainnya, terutama alam dan finansial. Kekuatan yang sesungguhnya dari strategi ini akan ‘muncul’ apabila dipergunakan sebagai titik acuan bagi monitoring dan

penilaian terhadap dampak intervensi, yang memungkinkan terlaksananya adaptasi ke dalam kondisi nyata dan melakukan perubahan-perubahan dalam prioritas (lihat juga Bagian 8.4.1).

Semua pemangku kepentingan di dalam pengelolaan air dapat memiliki strategi sendiri demi memenuhi tujuan mereka yang spesifik. Sebagai contohnya, perusahaan yang menjalankan kegiatan industri memiliki strategi-strategi untuk memaksimalkan keuntungan yang mereka peroleh; organisasi petani bertujuan untuk memaksimalkan pendapatan para petani; dan organisasi pemerintah bisa memiliki sejumlah tujuan di area-area seperti makro ekonomi, perlindungan terhadap lingkungan, ketahanan pangan atau suplai air untuk publik. Manajemen strategis terhadap sumber daya air menggabungkan semua strategi individual ini ke dalam suatu 'paket strategi', sehingga menciptakan sinergi yang diperlukan untuk betul-betul mengintegrasikan pengelolaan air.

Bergantung kepada konteksnya, negosiasi dapat dilakukan pada beberapa atau seluruh langkah dalam manajemen strategis. Bab ini menyajikan suatu gambaran terhadap langkah-langkah ini. Sepanjang masih relevan, bab ini juga

menyajikan contoh-contoh metode khusus yang akan memfasilitasi penerapan Pendekatan Negosiasi dalam manajemen strategis.

Pertama, Bagian 8.2 menjelaskan manajemen strategis sebagai suatu proses dan memberikan gambaran mengenai tugas-tugas pengelolaan air yang sesuai (Tabel 8.1) karena hal itu semua dapat diorganisir dalam langkah-langkah yang berurutan di dalam siklus manajemen: perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi. Selebihnya, bab ini menyediakan contoh-contoh dari berbagai metode dan teknik yang berhubungan dengan tiap-tiap tahapan dan tema lintas sektoral. Tabel 8.2 menyajikan contoh-contoh keputusan yang bisa diambil pada setiap tahap pengelolaan dan dalam mengelola tema-tema lintas sektoral, serta mengidentifikasi potensi peran yang bisa dimainkan oleh Pendekatan Negosiasi.

8.2 Manajemen Strategis Sebagai Suatu Proses

Sebagaimana dinyatakan pada bagian sebelumnya, *manajemen strategis* mengacu kepada pendekatan yang terstruktur, bersiklus dan berulang, yang bertujuan kepada pembelajaran yang berkelanjutan yang meliputi semua tahap di dalam siklus manajemen. Hal tersebut merupakan suatu

pendekatan yang dapat dipergunakan dan dimengerti oleh banyak pemangku kepentingan— khususnya badan pelaksana dari pemerintahan –tetapi jarang diimplementasikan sepenuhnya dikarenakan kurangnya monitoring dan mekanisme umpan balik yang layak.

Manajemen strategis untuk pengelolaan sumber daya air terpadu (IWRM) merupakan suatu paket yang mencerminkan strategi-strategi para pemangku kepentingan tersebut, yang terdiri dari:

- perumusan strategi jangka menengah yang jelas dan tegas, yang menetapkan target jangka menengah yang konkret dan terukur (misalnya lima tahun) untuk para pemangku kepentingan yang berbeda-beda;
- pembuatan pendekatan untuk mengidentifikasi dan melakukan pengembangan intervensi (rencana tindakan, seringkali tahunan) oleh para pemangku kepentingan untuk memenuhi sasaran-sasaran yang didefinisikan dengan baik seperti ini; dan
- pengembangan mekanisme untuk monitoring dan evaluasi terhadap kemajuan dan dampak dari intervensi-intervensi yang dimaksud.

Pengalaman dalam mengimplementasikan intervensi maupun pemahaman terhadap dampaknya, memberikan input yang esensial dan dapat dipergunakan untuk meningkatkan intervensi di masa yang akan datang. Hal ini memungkinkan terjadinya proses pembelajaran yang terstruktur dengan baik, terus menerus dan progresif. Sehingga, manajemen strategis membentuk proses berulang yang di dalamnya siklus manajemen (perencanaan, implementasi dan monitoring & evaluasi) saling mengikuti satu sama lain dalam siklus yang berkelanjutan, sementara temuan-temuan yang diperoleh pada siklus manapun yang ada akan memberikan umpan balik kepada siklus yang ada setelahnya. Siklus manajemen ini digambarkan secara skematis dalam Gambar 8.1.

Gambar 8.1 Komponen dalam siklus manajemen

Monitoring dan evaluasi			
Perumusan strategi	Perumusan rencana aksi	Implementasi intervensi	Perubahan dalam sistem sumber daya air

Adalah hal yang esensial jika keseluruhan proses dipandu oleh suatu *kelompok pengoordinasi* (lihat Bagian 6.4.1)

dimana badan pelaksana dan pemangku kepentinganlainnya saling bertemu untuk menegosiasikan dan menyepakati tugas-tugas pengelolaan yang berbeda dan saling mengoordinasikan aktivitas mereka. Tugas-tugas ini mengacu kepada implementasi intervensi, akan tetapi tugas-tugas ini juga harus mencakup penyelesaian beberapa hal lintas sektoral yang esensial bagi keberhasilan implementasi tahapan kunci dalam tugas-tugas manajemen yang berulang: strategi, rencana tindakan, dan intervensi (lihat Bagian 6.4.3). Hal-hal yang bersifat lintas sektoral ini memerlukan koordinasi yang penting bagi IWRM, yang selama ini telah gagal di pendekatan konvensional, terpecah dan berorientasi sektoral.

Proses manajemen strategis yang secara skematis digambarkan pada Gambar 8.1 dielaborasi lebih jauh di dalam Gambar 8.2. Sangat disarankan untuk mengenali beberapa poin sebagai berikut.

- Sebagai tambahan bagi perubahan dalam sistem sumber daya air yang dibawa oleh intervensi-intervensi tersebut, terdapat perubahan eksogen lainnya yang tidak tunduk kepada intervensi oleh badan pengelolaan air (Skenario – lihat Bagian 8.4.2). Skenario seperti ini mengacu, sebagai contohnya, kepada proyeksi ekonomi

atau demografi yang berbeda. Seluruh pemangku kepentingan harus menyepakati skenario ini yang menjadi basis strategi dan implementasi.

- Perencanaan terdiri dari dua kegiatan yang saling terkait, yang berbeda dari segi waktu, dimensi dan sekupnya:
- Strategi *perumusan perencanaan strategi jangka menengah* yang mendefinisikan tujuan dan target bagi pengembangan dan pengidentifikasian konsep dan prioritas untuk intervensi yang berpotensi untuk terjadi (lihat Bagian 8.4.1); dan
- *penyusunan rencana tahunan untuk tindakan-tindakan* bagi implementasi strategi. Rencana tahunan ini dulunya pernah sangat dekat berhubungan dengan prosedur penganggaran di dalam badan pelaksana, yang seringkali memiliki kebijakan dan strateginya sendiri (lihat Bagian 8.4.3).

Gambar 8.2. Proses manajemen strategis

Kebijakan		Perubahan eksogen			
Monitoring terhadap performa					
Monitoring dan evaluasi					
Monitoring terhadap kemajuan					
Perumus an strategi	Strategi	Perumusan rencana aksi	Perencanaan untuk tindakan	Implementasi terhadap intervensi	Perubahan dalam sistem sumber daya air
<p>Strategi dan kelompok pengoordinasi</p> <p><i>Hal-hal lintas sektoral</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • pengaturan kelembagaan yang memadai • pengetahuan dan informasi yang dapat diakses • jaringan kerja komunikasi terbuka • masyarakat mampu meningkatkan kondisi kesejahteraan mereka 					

- Ada tiga tipe keberulangan yang dapat kita bedakan:
- keberulangan tahunan terhadap rencana tindakan dan penganggaran;
- perencanaan strategis berkala, bisa setiap lima tahunan; dan

- perencanaan strategis yang jarang dilaksanakan, bisa dilakukan sekali dalam 15-25 tahun.
- Ada dua tipe monitoring yang memberikan umpan balik untuk perumusan strategi, yaitu:
- monitoring atas pengembangan sistem sumber daya air dan penggunaannya (*performance modelling*), yang harus mencerminkan efektivitas intervensi; dan
- monitoring atas implementasi intervensi (*progress monitoring*), yang harus mencerminkan efisiensi intervensi tersebut.
- Proses manajemen strategis dikendalikan oleh kebijakan-kebijakan yang menanggapi permasalahan dalam sistem sumber daya air yang sulit untuk diselesaikan tanpa membuat pilihan politis. Ini berarti bahwa pendekatan tersebut harus cocok dengan realitas yang ada mengenai badan-badan yang berwenang di sektor air dengan kebijakan-kebijakan dan strategi mereka. Hal ini tidak berarti bahwa badan yang sudah ada saat ini membuat kondisi pembatas dan tanpa dapat diubah. Pengubahan pengaturan kelembagaan, bagaimanapun, memiliki dimensi politik dan tidak bisa dicapai hanya oleh manajemen strategis saja.

Tabel 8.1 meringkas tugas-tugas utama dalam manajemen fungsional, membedakan antara tugas manajemen kunci yang berulang dengan tugas yang berkaitan dengan hal-hal yang bersifat lintas sektoral.

Tabel 8.1. Contoh hal-hal untuk Pendekatan Negosiasi dalam manajemen strategis sumber daya air

KATEGORI TUGAS MANAJEMEN	CONTOH ISU UNTUK PENGAMBILAN KEPUTUSAN	CONTOH ISU UNTUK NEGOSIASI
TAHAPAN-TAHAPAN KUNCI DALAM PENGELOLAAN BERULANG		
Perumusan strategi	<ul style="list-style-type: none"> • Pernyataan permasalahan bersama; • Skenario pengembangan eksogen; • Perumusan strategi dan implementasi target 	<ul style="list-style-type: none"> • Analisa keinginan, rintangan dan solusi yang memungkinkan dari semua aktor berdasarkan cara pandang mereka • Penilaian terhadap keadaan sistem alami • Seleksi skenario

		<ul style="list-style-type: none"> • Identifikasi, analisa dan seleksi strategi
Perumusan rencana aksi	<ul style="list-style-type: none"> • Pemrograman dan penganggaran tahunan untuk investasi dan intervensi lainnya • Rencana Operasi dan Pemeliharaan (O&M) 	<ul style="list-style-type: none"> • Identifikasi dan prioritasi tindakan (intervensi) atas sasaran strategis dan kebutuhan pengguna lokal • Alokasi sumber daya O&M tahunan
Desain dan implementasi intervensi	<ul style="list-style-type: none"> • Desain dan konstruksi infrastruktur • Desain dan pelaksanaan insentif implementasi • Pengaturan untuk menciptakan kondisi kelembagaan dan legal untuk pelaksanaan intervensi 	<ul style="list-style-type: none"> • Diskusi mengenai opsi-opsi untuk mengimplementasikan intervensi yang telah diseleksi (fisik, insentif dan kelembagaan) • Mewakili dan mengorganisir keberadaan pengetahuan, kepentingan dan partisipasi lokal dalam implementasi

Monitoring dan evaluasi	<ul style="list-style-type: none"> • Pengembangan dan penggunaan indikator untuk melakukan monitor dan penilaian terhadap: (i) kepatuhan semua sektor; dan (ii) keadaan sistem sumber daya air 	<ul style="list-style-type: none"> • Seleksi indikator • Penilaian terhadap pengembangan tahunan dan pengembangan jangka menengah
-------------------------	---	---

TEMA-TEMA LINTAS SEKTORAL

Pengetahuan terpadu dan basis informasi	<ul style="list-style-type: none"> • Pengembangan dan penggunaan serangkaian indikator serta perancangan dan implementasi informasi dan sistem pengetahuan yang sesuai 	<ul style="list-style-type: none"> • Melibatkan pengetahuan lokal • Menciptakan akses terhadap informasi
---	---	--

Memungkinkan dilakukannya pengaturan kelembagaan	<ul style="list-style-type: none"> • Mendefinisikan dan memelihara pengaturan kelembagaan yang 	<ul style="list-style-type: none"> • Mendefinisikan mandat dan distribusi tugas kepada badan-badan
--	---	---

	<p>harus memungkinkan dilakukannya implementasi terhadap seluruh tugas manajemen</p>	<p>yang berbeda pada tingkat pemerintah</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mempertimbangkan norma-norma dan tradisi lokal • Menciptakan kemitraan publik-privat
Jaringan kerja komunikasi	<ul style="list-style-type: none"> • Jaringan kerja di antara para pemangku kepentingan, pembuat kebijakan dan publik 	<ul style="list-style-type: none"> • Komposisi jaringan kerja • Strategi komunikasi
Masyarakat mampu meningkatkan kondisi kesejahteraan mereka sendiri	<ul style="list-style-type: none"> • Memperkuat kapasitas masyarakat dalam mengelola lingkungan mereka sendiri 	<ul style="list-style-type: none"> • Tanggung jawab dan tugas-tugas yang akan didelegasikan dan kapasitas yang diperlukan • Monitoring dan mekanisme kontrol

8.3 Sistem Sumber Daya Air dan Fungsi-Fungsinya

Manajemen fungsional sebagai dasar bagi bab yang membahas mengenai manajemen strategis ini berkaitan dengan wilayah-wilayah dengan batas-batas fisik, seperti DAS (atau sub DAS) atau unit-unit drainase di daerah delta. Wilayah-wilayah yang ditentukan secara fisik ini dikenal juga sebagai sistem sumber daya air; lihat Bagian 2.2.2 (kotak), 3.1 dan 7.2.1.

Pengetahuan mengenai komponen-komponen yang berbeda dalam sistem sumber daya air ini beserta pemahaman mengenai fungsi-fungsinya di dalam siklus hidrologi merupakan hal yang esensi untuk keputusan apapun yang dibuat mengenai sumber daya air. Contoh bagi komponen-komponen tersebut mencakup berikut ini.

Tangkapan DAS mengacu kepada wilayah yang menampung hujan, yang bisa menguap langsung ke udara bebas, menyusup ke akuifer air tanah dalam, atau mengalir begitu saja sebagai air permukaan ke dalam arus, sungai atau badan air tanah permukaan lainnya seperti danau atau kanal. Curah hujan/koefisien limpasan (tergantung kepada karakteristik DAS seperti tutupan vegetasi dan struktur tanah)

mendefinisikan persentase air hujan yang menjadi limpasan air permukaan. Bentuk-bentuk penggunaan lahan yang berbeda dan deforestasi/reboisasi dapat memberikan dampak besar bagi kondisi hidrologi suatu DAS.

Akuifer air tanah dalam memiliki fungsi penting dalam menyimpan air hujan yang memberikan air kepada aliran sungai selama musim kemarau. Ekstraksi air tanah dalam dari akuifer tidak boleh melebihi kemampuannya dalam melakukan pengisian kembali. Ekstraksi yang berlebihan di daerah-daerah pantai akan berakibat kerusakan jangka panjang bagi akuifer dikarenakan adanya intrusi air laut yang tinggi.

Badan penyimpanan air alami atau buatan seperti danau dan reservoir memiliki dampak yang signifikan terhadap distribusi debit sungai dari waktu ke waktu, seperti pengurangan aliran puncak dan pengumpulan aliran air rendah.

Sungai yang mengangkut air dan endapan ke laut. Dalam dataran(aluvial) rendah, sungai memberikan keseimbangan antara air tawar dan pembuangan endapan, intrusi air laut dan pembentukan dasar sungai. Segala intervensi yang terjadi

pada suatu DAS berdampak pada hubungan-hubungan ini, dan membawanya kepada, contohnya, meningkat erosi atau sedimentasi terhadap dasar sungai, atau meningkatnya intrusi air laut. Sungai juga menjadi mekanisme yang penting untuk mengangkut buangan limbah dan zat-zat kontaminan dari sumber-sumbernya di daratan, seringkali akhirnya tertimbun di wilayah delta dan perairan sekitar pantai.

Wilayah delta. Dataran rendah dari suatu sungai dapat membentuk delta dimana daratan dan lautan berinteraksi melalui suatu jaringan kerja yang terdiri dari cabang-cabang sungai dimana air tawar bercampur dengan air laut yang mengandung garam. Delta dilihat sebagai wilayah yang aktif secara biologi, sementara endapan yang subur dari sedimen memberi manfaat kepada aktivitas yang dilakukan manusia seperti pertanian. Mungkin memang tidak mengherankan jika banyak peradaban kuno yang berawal dari wilayah delta, sementara pada masa kini tingkat urbanisasi yang paling tinggi justru berada di wilayah delta. Namun demikian, wilayah delta juga sangat rentan terhadap bencana alam dan aktivitas manusia yang berdampak buruk. Hal ini juga mencakup banjir yang disebabkan debit air yang tinggi dan kondisi drainase yang buruk; topan dan badai; intrusi air laut terhadap air permukaan dan akuifer air tanah dalam;

penggunaan air tawar di bagian hulu yang meningkat dan ekstraksi berlebihan terhadap air tanah. Di wilayah lainnya, pembangunan perlintundangdari banjir berarti bahwa endapan subur tidak lagi berada di dataran banjir; dan air beserta endapan yang tercemar turut dibawa ke hilir serta diendapkan di wilayah delta, sehingga menciptakan potensi sumber pencemaran di masa yang akan datang. Hal ini masih ditambah lagi dengan naiknya permukaan air laut menaikkan intrusi air asin dan kemampuan drainase.

Proses-proses hidrolik ini bersifat kompleks dan sulit dikendalikan, sehingga membutuhkan perencanaan yang seksama untuk menjawab tantangan semacam ini di masa yang akan datang.

Berbagai komponen sistem sumber daya air tersebut memenuhi banyak fungsi, terkait dengan penggunaan dan eksploitasinya oleh manusia. Tiap-tiap sistem memberikan kombinasi yang unik dari fungsi-fungsi tersebut, yang dapat dibagi menjadi empat kategori.¹

Fungsi-fungsi regulasi terkait dengan pemeliharaan sistem penunjang kehidupanseringkali tidak diakui hingga fungsi-

fungsi tersebut terganggu. Contoh-contoh untuk ini mencakup:

- kendali dan redaman banjir (regulasi aliran);
- pencegahan terjadinya intrusi air laut (perlindungan terhadap pertanian);
- pengisian kembali air tanah dalam beserta pengeluarannya (suplai air untuk publik yang aman);
- perlindungan dari kekuatan alam (erosi tanah atau garis pantai, badai);
- retensi sedimen dan penyimpanan serta daur ulang bahan-bahan organik (pemurnian air, penyuburan dataran banjir);
- pemeliharaan keanekaragaman hayati; dan
- stabilisasi mikro iklim

Fungsi dukungan secara umum menyediakan fasilitas bagi kegiatan manusia seperti:

- habitasi dan penempatan suatu wilayah oleh manusia;
- pengolahan tanah: tanaman pertanian, peternakan, akuakultur;
- rekreasi dan wisata; dan
- navigasi

Fungsi produksi berkaitan dengan barang-barang yang diproduksi oleh alam dimana manusia hanya perlu menginvestasikan waktu dan tenaga untuk memanennya.

Hasil-hasil ini terdiri dari:

- air sebagai sumber daya yang bisa diambil (air irigasi, suplai air untuk industri dan rumah tangga, pembangkit listrik tenaga air);
- bahan-bahan mentah, contohnya material dari binatang dan tumbuhan untuk pembuatan pakaian, perumahan, konstruksi, dsb. (bulu, wol, sutra, kulit, tali, keranjang, kayu, kertas); dan
- bahan bakar (kayu bakar, arang, gambut, sampah daun, pupuk kandang).

Fungsi informasi menyediakan kesempatan untuk pengayaan spiritual, pembinaan jiwa dan rekreasi, seperti:

- informasi yang berkaitan dengan estetika (pemandangan, lanskap);
- informasi spiritual dan religius (tempat-tempat religius, kedekatan emosional);
- informasi historis (pohon tua sebagai elemen lanskap, elemen historis dan arkeologis); dan
- informasi untuk edukasi dan tujuan ilmiah (kelas ilmu pengetahuan alam, riset, indikator, model untuk riset).

8.4 Perencanaan Untuk Manajemen Strategis

8.4.1 Strategi

Strategi merupakan sarana utama melalui mana kebijakan sumber daya air diimplementasikan. Pengembangan strategi secara periodik adalah berupa pembangunan suatu proses, bukannya mempersiapkan suatu rencana dalam hal rencana utamadalam artian klasik, yang menganalisa pengembangan di masa lalu dan mendatang untuk sektor air, membuat pilihan strategis dan menentukan prioritas, seperti dalam hubungannya dengan wilayah yang disasar, kelompok dan isu-isu marjinal, serta menetapkan sasaran intervensi. Yang paling penting adalah, strategi juga harus menciptakan suatu keadaan yang memungkinkan terjadinya identifikasi, elaborasi dan implementasi terhadap intervensi yang lebih jauh, serta menciptakan kerangka kerja bagi indikator monitoring dan evaluasi terhadap intervensi dan dampaknya. Hal ini merupakan suatu medan yang penting bagi Pendekatan Negosiasi.

Perencanaan untuk manajemen strategis mengacu kepada perumusan strategi yang harus berbeda dari usaha sekali jadi seperti yang berkaitan dengan pembuatan rencana utama. Strategi-strategi ini terdiri dari:

- menghubungkan kebijakan dengan tindakan konkrit dengan cara menerjemahkan maksud dan tujuan kebijakan yang masih bersifat samar menjadi strategi jangka pendek yang memiliki sifat riil, dan terukur, serta menyediakan suatu kerangka kerja untuk perencanaan kegiatan tahunan;
- mengidentifikasi konsep-konsep untuk tindakan prioritas agar dapat memandu elaborasi menjadi rencana tindakan dan jangan terlebih dahulu menyusun jadwal untuk intervensi;
- harus berkontribusi secara jelas dan tegas kepada keadaan yang memungkinkan terjadinya tindakan-tindakan ini (dana, kapasitas kelembagaan, dsb.); dan
- mengatur mekanisme untuk monitoring dan evaluasi (analisis terhadap indikator dan multi kriteria) yang memberikan umpan balik pada proses perencanaan yang terus menerus, dan memungkinkan dilaksanakannya penyesuaian yang dilakukan terhadap intervensi sehingga target tersebut dapat dipertahankan.

Tindakan yang diusulkan dan mungkin untuk dilaksanakan tersebut terkait dengan tiga tipe intervensi sebagai berikut:

- intervensi dalam bentuk fisik maupun infrastruktur seperti waduk dan tanggul yang dimaksudkan untuk mengubah ketersediaan air;
- insentif implementasi, seperti penentuan harga dan kuota, yang mendorong terjadinya perubahan perilaku dalam hubungannya dengan penggunaan air yang tersedia; dan
- pengaturan kelembagaan untuk mengelola tipe-tipe intervensi di atas.

Para pengelola air cenderung untuk berfokus pada tindakan-tindakan fisik. Intervensi yang berorientasi kepada permintaandilihat sebagai tanggung jawab dari badan pemerintah yang lain seperti kementerian pertanian atau kementerian energi, sementara pengaturan kelembagaan – bahkan di bidang air – benar-benar diabaikan sepenuhnya. Manajemen strategis memiliki dua karakteristik penting, dengan mempertimbangkan baik kecenderungan terhadap suplai dan permintaanserta memberikan perhatian yang jelas dan tegas kepada kondisi kelembagaan yang diperlukan untuk memungkinkan dilaksanakannya implementasi terhadap strategi.

8.4.2 Kerangka Kerja Untuk Perumusan Strategi

Tabel 8.2 menyajikan suatu kerangka kerja bagi perumusan strategi secara terpadu. Pengamatan berikut ini perlu kami sebutkan.

- Dalam banyak keadaan, *pengaturan kelembagaan* yang sudah ada merupakan kondisi leher botol bagi pengelolaan sumber daya air terpadu yang efektif dan efisien. Tata kelola yang baik terhadap hal ini mengharuskan kita untuk memberikan *perhatian penuh* terhadap *implementasi* dari strategi yang dipilih.
- Perencanaan sumber daya alam merupakan tanggung jawab pemerintah, dengan tujuan demi menyejahterakan masyarakat secara keseluruhan. Hal ini memerlukan diterapkannya *serangkaian kriteria khusus* tertentu, seperti efisiensi ekonomi, keadilan dan integritas ekologis, serta perhatian yang layak terhadap efek yang sifatnya jangka panjang dan antar generasi.
- Yang paling penting adalah, perumusan strategi merupakan suatu proses yang berulang-ulang. Selama berlangsungnya negosiasi atas strategi alternatif, sebagai contohnya, para peserta dapat melihat permasalahan-permasalahan yang ada dalam cara yang berbeda-beda, intervensi alternatif dapat muncul dan

bahkan tujuan perencanaan dan kriteria yang sesuai menjadi perlu untuk diadaptasi. Karakteristik yang penting dalam Pendekatan Negosiasi adalah fleksibilitas ini tetap merupakan hal yang penting, bahkan perlu untuk didorong untuk muncul. Hal ini demi memastikan agar keputusan terbaik adalah juga keputusan yang berkelanjutan.

- Di dalam proses perumusan strategi, terdapat banyak momen-momen peralihan pilihan. Kita harus mengusahakan agar bisa memastikan bahwa keputusan-keputusan yang terkait bersifat *jelas dan tegas* dan bahwa keputusan tersebut terdokumentasikan dengan baik untuk membuat proses tersebut menjadi transparan dan akuntabel.
- *Strategi dan skenario*. Strategi terdiri dari kombinasi atas tindakan-tindakan fisik, implementasi insentif dan pengaturan kelembagaan sebagaimana telah disebutkan di atas. Strategi dan ukuran komponen-komponen yang ada di dalamnya atau intervensi berada di dalam kendali para pengelola air. Sebaliknya dengan skenario, mengacu kepada perubahan yang berada di luar kontrol pengelola; mereka mewakili asumsi mengenai keadaan eksogen seperti pengembangan demografis atau harga

pasar di seluruh dunia. Semuanya dapat berkaitan dengan tiga kategori para agen perubahan berikut ini.

Tabel 8.2 Kerangka kerja untuk perumusan strategi

TAHAP DALAM PERUMUSAN STRATEGI	KEGIATAN	KELUARAN
Prakarsa dari perencanaan yang dinegosiasikan	<ul style="list-style-type: none"> • Menspesifikasi batas-batas wilayah perencanaan dan memahami sistem fisik dan fungsi-fungsinya • Mengidentifikasi permasalahan-permasalahan dan konflik yang ada saat ini dan yang kemungkinan akan muncul • Menspesifikasi pengaturan kelembagaan dan pengaturan yang sesuai: badan, undang-undang, kebijakan, dsb. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kelompok yang dimandatkan dengan tugas-tugas, prosedur kerja dan tenggat waktu

	<ul style="list-style-type: none"> • Mengidentifikasi dan menyeleksi pemangku kepentingan • Menciptakan kelompok dan mencapai kesepakatan mengenai proses 	
Spesifikasi tujuan atas tujuan dan kriteria perencanaan yang sudah dinegosiasikan	<ul style="list-style-type: none"> • Eksplorasi dan analisa situasi bersama (analisa permasalahan berbasis persepsi) • Mengumpulkan data dasar • Identifikasi pertama mengenai solusi yang mungkin dilakukan 	<ul style="list-style-type: none"> • Tujuan-tujuan yang jelas dan kriteria yang konkret untuk penilaian terhadap strategi • Analisa permasalahan bersama • Database dasar
Rancangan strategi dan skenario pengembangan yang memungkinkan	<ul style="list-style-type: none"> • Menginventarisir dan memeringkatkan semua intervensi yang memungkinkan untuk dilakukan (berdasarkan kriteria kelayakan yang 	<ul style="list-style-type: none"> • Strategi dan kondisi skenario yang sudah diseleksi beserta asumsi sistem untuk

<p>untuk dibuat</p>	<p>masih kasar)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mengombinasikan intervensi individual menjadistrategi yang menjanjikan • Mengidentifikasi skenario seperti proyeksi populasi penduduk, migrasi, perkembangan ekonomi dan harga pasar, serta dampak dari perubahan iklim 	<p>investigasi lebih jauh</p>
<p>Analisa terhadap strategi yang sudah diseleksi</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Menganalisa kegiatan manusia dan ekonomi serta membuat proyeksi mengenai permintaan terhadap air berdasarkan skenario dan intervensi berbeda • Menganalisa sistem alami dan menilai dampak atas proyeksi permintaan terhadap air serta intervensi 	<ul style="list-style-type: none"> • Strategi yang menjanjikan dianalisa lebih jauh lagi selama persyaratan implementasi dan monitoring

	<p>berdasarkan skenario-skenario yang berbeda</p> <ul style="list-style-type: none"> Analisa dampak atas sistem sosio-ekonomi dan alami serta mengidentifikasi strategi yang menjanjikan 	
Implementasi strategi yang menjanjikan	<ul style="list-style-type: none"> Mengidentifikasi tugas-tugas manajemen dan badan-badan yang bertanggung jawab terkait dengan implementasi strategi yang menjanjikan Menilai kemampuan dan kemauan badan-badan ini untuk mengimplementasikan strategi (kebijakan, strategi dan kapasitas) Membiayai strategi dan mengisi jabatan staf yang diperlukan Pembangunankapasitas 	<p>Suatu kondisi kelembagaan yang memungkinkan</p>

	masyarakat	
Monitoring	<ul style="list-style-type: none"> • Mengidentifikasi dan menyeleksi indikator untuk memonitor kemajuan dan performa • Rancangan prosedur monitoring 	• Suatu kerangka kerja akuntansi
Evaluasi akhir terhadap strategi	<ul style="list-style-type: none"> • Mengidentifikasi semua dampak yang relevan, kondisi leher botol yang mungkin terjadi dalam implementasi dan persyaratan monitoring • Menganalisa ‘keuntungan dan biaya’ (dalam arti luas) • Memeringkat strategi yang diusulkan (analisa multi kriteria) 	• Rencana strategis yang diusulkan untuk pengambilan keputusan
Presentasi dan pengambilan keputusan	• Presentasi akhir dan persiapan untuk pengambilan keputusan	• Rencana strategis yang dielaborasi dan disepakati, termasuk

		pengaturan kelembagaan dan persyaratan monitoring
--	--	---

- Pengembangan terhadap ekonomi dan manusia langsung mempengaruhi tingkat dan pola spasial dari kegiatan yang ada di dalam dan di sekitar sistem sumber daya air yang berada di dalam pertimbangan. Sehingga, hal ini mempengaruhi baik ketersediaan dan permintaan akan sumber daya.
- Perubahan-perubahan dalam proses sistem alami (misalnya proses morfologis dan hidrologis), dikarenakan sebab-sebab antropogenik dan alami (contohnya: penurunan kualitas hutan dan deforestasi, proses pembentukan wilayah pantai jangka panjang, atau perubahan-perubahan yang terjadi dalam debit air sungai dari negara-negara yang berada di wilayah hulu).
- Faktor perubahan iklim, termasuk seluruh perubahan struktural dalam kondisi perbatasan yang terkait dengan iklim, yang langsung maupun tidak langsung

disebabkan oleh efek rumah kaca, termasuk naiknya tingkat permukaan air laut.

Beberapa proses alami seperti penurunan kualitas alam, dapat terjadi dalam skala waktu yang sangat panjang sementara proses-proses lainnya memiliki skala waktu yang lebih singkat, seperti suksesi tumbuhan dan pengendapan.

Kerangka waktu bagi dampak yang diberikan oleh aktivitas manusia terhadap sistem sumber daya air beragam, mulai dari hampir seketika pada saat itu juga seperti pada tumpahan zat kimia, hingga yang memakan waktu beberapa dekade lamanya seperti pada akumulasi materi beracun di endapan delta. Kerangka waktu untuk perubahan iklim beragam dari hitungan dekade hingga abad.

8.4.3 Pengetahuan yang Dibutuhkan

Untuk merumuskan strategi dan, yang lebih umum, untuk ikut serta bahkan memberikan dukungan terhadap negosiasi pada langkah-langkah manajemen strategis yang berbeda, para peserta harus memiliki suatu pemahaman mengenai fungsi-fungsi sistem sumber daya air yang menjadi pertimbangan. Oleh karena itu, mereka akan memerlukan akses terhadap kategori pengetahuan sebagai berikut.

Sistem sumber daya air dan fungsi-fungsinya. Adalah hal yang penting bagi peserta untuk memiliki akses terhadap informasi yang akan membuat mereka mampu memahami:

- proses-proses hidrologis (siklus hidrologis) yang memberikan definisi terhadap komponen dasar dari sistem sumber daya air tersebut (Bagian 8.3);
- fungsi sistem sumber daya air di dalam hal potensi penggunaan oleh manusia beserta kegiatan manusia (Bagian 8.3); dan
- dampak dari intervensi yang diajukan.

Sistem sosio-ekonomi. Para peserta perlu menyadari adanya hubungan antara kelompok sosial yang rentan dan/atau kegiatan perekonomian yang tergantung kepada dan yang akan mempengaruhi sistem sumber daya air. Penting bagi peserta untuk memahami bagaimanapara pengguna sendiri memandang permasalahan-permasalahan mereka yang terkait dengan air dengan cara:

- melakukan identifikasi terhadap kelompok-kelompok yang rentan dan aktivitas mereka dalam hubungannya dengan sistem sumber daya air;
- melaksanakan suatu analisa terhadap kesejahteraan rumah tangga miskin (dari perspektif mereka sendiri), dengan berfokus pada kerentanan dan/atau

ketergantungan mereka terhadap air/sistem sumber daya alam, dan pada pengaturan kelembagaan yang menentukan akses mereka kepada sistem-sistem ini; dan

- menganalisa kegiatan- kegiatan perekonomian, termasuk produksi dan fungsi kerusakan serta penggunaan air (termasuk debitnya). Fungsi produksi alternatif dapat diidentifikasi, hal mana dapat memiliki hasil berupa produk yang sama akan tetapi pada biaya yang lebih rendah dalam hal penggunaan air atau sumber daya alam lainnya. Fungsi-fungsi yang rusak menunjukkan seberapa sensitif kegiatan-kegiatan ini dalam keadaan kekurangan air atau air dengan kualitas buruk.

Keadaan legal dan kelembagaan. Suatu analisa mengenai siapa melakukan apa dan bagaimana, dapat melingkupi:

- pengidentifikasian terhadap badan-badan dan organisasi yang sudah ada serta menilai mandat beserta kapasitas mereka dalam mengelola air/sumber daya alam;
- penilaian terhadap peraturan perundang-undangan yang relevan sebagai instrumen di dalam badan-badan pengelolaan serta efektivitasnya bagi IWRM;

- analisa terhadap kebiasaan, praktek, norma dan tradisi lokal;
- ulasan terhadap kebijakan dan strategi yang dimiliki oleh berbagai badan; dan
- penilaian terhadap ketersediaan dana bagi intervensi yang mungkin dilaksanakan.

Di sini, para peserta harus mampu menjawab pertanyaan seperti berikut ini:

- Apakah pengaturan kelembagaan dan kapasitas yang ada sudah memadai, dan jika tidak, peningkatan seperti apa yang bisa dilakukan?
- Apakah para kader politik dan administratif mengambil sikap mendukung (contoh: dalam hal pembagian informasi), serta apakah ada konflik kepentingan?
- Apakah semua pemangku kepentingan lokal terlibat?
- Apakah dana yang dibutuhkan sudah tersedia dan bisa dipergunakan?
- Dapatkah umpan balik yang realistis diperoleh dari intervensi yang sudah diimplementasikan melalui monitoring dan penilaian?

8.5 Rencana Aksi

Strategi-strategi yang dirumuskan secara periodik seharusnya tidak menjadi dokumen asing yang turun begitu saja ibarat diterjunkan ke dalam sektor-sektor yang berbeda untuk diimplementasikan. Strategi merupakan suatu kerangka kerja untuk acuan dan untuk mengoordinasikan intervensi-intervensi yang dilakukan oleh badan pemerintah beserta organisasi-organisasi pelaksana lainnya. Rencana aksi dipergunakan untuk mengubah strategi menjadi operasi/tindakan dan mengelaborasi lebih jauh intervensi-intervensi yang diidentifikasi sebagai bagian dari suatu strategi ke dalam proposal teknis dan finansial yang bersifat konkrit. Pada praktek tradisional, rencana aksi dirancang oleh badan pelaksana dan tunduk kepada penganggaran sektoral dan prosedur pelaksanaannya.

Walau tanggung jawab utama untuk melakukan implementasi terletak di bahu badan pemerintah, manajemen strategis mengisyaratkan adanya pendekatan baru yang terpadu, yang di dalamnya kelompok strategis dan pengoordinasi memainkan peran yang penting dan aktif, semisal:

- Mengkoordinir intervensi sektoral dan pembuatan mekanisme untuk memonitor kemajuan;

- pengusungan intervensi yang memadukan kontribusi dari badan-badan yang berwenang di sektor berbeda; dan
- pelibatan organisasi masyarakat secara jelas di dalam, contohnya, perluasan, pembangunankapasitas, intervensi berorientasi permintaan atau kegiatan operasi dan pemeliharaan (*operation and maintenance – O&M*).

Rencana aksitahunan tidak hanya mengacu kepada intervensi fisik baru beserta investasi yang relevan saja, akan tetapi juga kepada kegiatan-kegiatan O&M. Investasi di dalam infrastruktur baru dan O&M saling berhubungan satu sama lain secara mendasar, tidak hanya karena adanya tindakan fisik akan membutuhkan O&M di masa yang akan datang, akan tetapi juga karena investasi mungkin berkaitan dengan rehabilitasi atau O&M yang tertunda atau O&M setelah terjadinya suatu bencana. Oleh karena itu, O&M tahunan harus dilihat sebagai komponen yang terpadu bagi rencana aksitahunan manapun.

Sebagai tambahan bagi tindakan fisik dan O&M, rencana aksiharus memperhatikan sekian banyak intervensi dan permasalahan lainnya, termasuk adaptasi kepada keadaan

kelembagaan yang memungkinkan; tindakan yang mempengaruhi permintaan (implementasi insentif) seperti beban-beban dan pajak; pelatihan dan pengembangan kapasitas; serta layanan tambahan.

Rencana aksi terintegrasi seperti ini dapat mencakup beragam jenis input seperti rencana tahunan yang dimiliki oleh badan pemerintah, proposal dari badan perencanaan pusat atau ide-ide dan saran dari pengguna air perseorangan. Dalam kerangka kerja yang strategis untuk mengoordinasikan intervensi oleh badan pemerintah yang berbeda, rencana aksi terpadu semacam ini akan merepresentasikan peningkatan besar pada praktek-praktek yang ada pada saat ini. Namun walau bagaimanapun, rencana ini akan membatasi peranan kelompok strategis hanya pada peran yang agak pasif dalam memonitor dan mengevaluasi kemajuan. Pendekatan yang lebih proaktif bisa saja dilakukan jika kelompoknya tersebut akan memperkenalkan sistem berupa nota konsep.

Nota konsep adalah dokumen teknik yang berisikan proposal untuk tindakan (lihat kotak tulisan biru pada halaman **139**). Nota konsep dapat dirancang oleh kelompok kerja yang terdiri dari perwakilan dari badan-badan pemerintah, ormas/LSM serta lembaga di sektor privat. Nota konsep tidak

berisikan studi kelayakan yang telah sepenuhnya dielaborasi, melainkan harus memungkinkan baik badan pengelola dan badan keuangan untuk mengambil tindakan lebih jauh. Hal ini berarti bahwa nota konsep harus mengandung rencana-rencana konkrit untuk implementasi, termasuk pengaturan kelembagaan yang dibutuhkan. Nota konsep dapat membentuk tulang punggung dari rencana aksi yang dirumuskan dalam suatu proses yang ‘bergulir’ dan bisa ‘diuji’ tersebut terhadap prioritas dan target yang diatur spesifik dalam strategi.

Nota Konsep

Di Bangladesh, sistem nota konsep diperkenalkan dalam proyek yang sarannya adalah menciptakan pendekatan manajemen strategis untuk daerah tepi pantainya (PDO, 2005: GoB, 2003). Nota konsep tadinya dirumuskan oleh sekelompok badan pelaksana dari kalangan pemerintah, bekerjasama dengan LSM dan/atau ormas jika memungkinkan, dan dikelola serta dikendalikan oleh dinas pengoordinasi khusus untuk pengelolaan wilayah pantai. Tujuannya adalah untuk menciptakan suatu proses yang berkelanjutan dalam rangka pengintegrasian badan-badan pemerintah yang berwenang dan merupakan suatu cara untuk mengidentifikasi dan mempersiapkan proyek yang

membutuhkan implementasi secara bersama-sama. Nota konsep ini diharapkan untuk mampu mengindikasikan secara jelas hal-hal sebagai berikut:

- hubungan yang ada dengan proses dan tujuan pembangunan daerah pantai secara keseluruhan;
- hasil dan kegiatan terkait yang diharapkan dengan kerangka waktu yang sesuai;
- sumber daya (finansial, manusia, dsb.) yang dibutuhkan untuk implementasi; dan
- pengaturan kelembagaan yang dibutuhkan untuk implementasi.

Nota konsep diformulasikan pada proyek-proyek seperti pengelolaan air dan pengentasan kemiskinan di wilayah Noakhali Besar, pengelolaan akuifer air tanah dalam, dan strategi serta rencana (riset) aksi untuk mengelola sumber daya perikanan laut.

Kelompok strategis dapat memandu proses perumusan nota konsep seperti berikut ini.

- *Identifikasi konsep dan perumusan proposal.* Konsep dapat muncul dari dua sumber utama –yaitu dari

strategi itu sendiri atau dari individu yang ada dalam organisasi. Berdasarkan pada konsep-konsep ini, kelompok tersebut dapat merancang proposal konsep yang memberikan informasi minimal tentang latar belakang yang ada untuk memfasilitasi proses penyaringan dan seleksi.

- *Penyaringan dan seleksi.* Konsep-konsep yang telah diidentifikasi membentuk suatu daftar panjang yang disaring dan diseleksi secara jelas, tegas dan transparan dengan berdasarkan tiga kriteria: (1) sejauh mana proyek yang diusulkan ini sesuai dengan tujuan strategis; (ii) apakah proyek yang diusulkan memberikan kontribusi bagi proses IWRM seperti ini; dan (iii) penilaian kelayakan dalam implementasi tindakan yang diusulkan.
- *Perumusan nota konsep.* Badan-badan yang relevan dapat membentuk suatu kelompok kerja untuk menyusun nota konsep yang telah diseleksi.
- *Pengambilan keputusan.* Kelompok strategis memutuskan apakah menerima konsep yang diusulkan, mengajak badan pelaksana untuk mengelaborasi konsep tersebut lebih jauh lagi, dan mempersiapkan intervensi.

Pengalaman telah menunjukkan bahwa suatu sistem kerja dari nota konsep memiliki dua keuntungan utama (lihat kotak pada halaman **139**). Pertama, hal itu dapat menembus sistem perencanaan tahunan yang sudah ada dan kaku, yang berfokus sepenuhnya hanya pada kepentingan sektoral semata. Kedua, para pemangku kepentingan utama dilibatkan dari awal diskusi mengenai perancangan dan kelayakan intervensi. Namun, penting bagi kelompok pengoordinasi untuk berperan aktif di dalam proses tersebut.

8.6 Rancangan dan Implementasi

Selama perancangan detail terhadap tindakan-tindakan individual, kelompok akan mengelaborasi rencana aksi dan nota konsep, kadang setelah atau bersama-sama dengan studi kelayakan yang lebih detail. Hal ini mengacu kepada tiga tipe intervensi: (i) tindakan fisik yang kebanyakan berorientasi suplai (ii) insentif terhadap implementasi yang berfokus kepada permintaan; dan (iii) pengaturan kelembagaan untuk mengimplementasikan poin (i) dan (ii).

Perancangan dan implementasi seluruh tindakan ini membutuhkan negosiasi dengan mereka yang terlibat langsung dalam detail seperti letak proyek infrastruktur secara pasti atau pada tingkat pajak atas air dan bagaimana

pemungutannya. Dalam negosiasi ini, penting bagi masyarakat lokal untuk benar-benar diinformasikan tidak hanya tentang desain dan justifikasinya yang berbeda saja, akan tetapi juga tentang tipe implementasi yang mungkin untuk dilaksanakan. Hal lain yang juga penting adalah badan pelaksana bersifat fleksibel dalam mengadopsi proposal. Proses negosiasi yang agak detail dan spesifik ini harus distrukturisasi dengan seksama dan hasilnya didiskusikan pada tingkatkelompok strategis.

Hal-hal yang penting untuk disertakan di dalam diskusi tersebut adalah:

- keikutsertaan masyarakat lokal di dalam konstruksi, operasi dan pemeliharaan (O&M) terhadap tindakan-tindakan fisik (sebagai contohnya di Bangladesh, wanita-wanita dari kalangan kurang mampu dilibatkan dalam pemeliharaan tanggul);
- pelibatan masyarakat lokal dalam implementasi dan pelaksanaan tindakan insentif seperti subsidi dan pajak;
- pelibatan masyarakat lokal dalam kontrol kualitas dan tindakan fisik; dan
- penguatan kapasitas masyarakat untuk ‘mengelola’ intervensi tersebut.

8.7 Monitoring dan Evaluasi

8.7.1 Kerangka Kerja Indikator

Monitoring dan evaluasi (M&E) merupakan kegiatan kunci di dalam proses pembelajaran terus menerus terhadap manajemen strategism juga dalam pengembangan dan pengembangankerangka kerja yang terstruktur dengan baik untuk M&E merupakan tugas yang penting bagi kelompok strategis manapun. Kerangka kerja yang demikian ini terdiri dari serangkaian indikator yang akan dimonitor dan prosedur untuk mengevaluasi nilai-nilai tersebut akan dilihat terhadap nilai acuan yang sesuai.

Suatu kerangka kerja M&E yang matang mempertimbangkan tiga rangkaian indikator sebagai berikut:

- *indikator masukan manajemen (management input indicator - MII)* merepresentasikan masukan seperti pengeluaran dalam perluasan, pemeliharaan dan investasi;
- *indikator berbasis sumber daya (resource base indicator - RBI)* merefleksikan keluaran dalam hal perubahan keadaan sistem sumber daya air seperti tingkat air, tingkat erosi/pengendapan; dan
- *indikator dukungan keputusan (decision support indicator - DSI)* merefleksikan hasil-hasil dalam hal

tujuan IWRM seperti untuk mengurangi tingkat kemiskinan atau memastikan keberlanjutan lingkungan.

Hubungan antara rangkaian-rangkaian indikator ini dapat divisualisasikan melalui dua matriks referensi silang (Gambar 8.3). yang pertama adalah matriks masukan-keluaran yang sifatnya 'obyektif', yang menunjukkan hubungan-hubungan antara masukan manajemen dan kondisi atau keadaan sistem sumber daya air. Yang kedua dikenal sebagai matriks performa yang merefleksikan nilai-nilai perubahan di dalam sistem dalam hal kriteria pembuatan kebijakan atau pengambilan keputusan.

Sebagaimana disebutkan di atas, terdapat dua jenis monitoring, yaitu:

- *monitoring kemajuan*, yaitu monitoring yang mempergunakan indikator masukan dan keluaran untuk menyediakan informasi mengenai implementasi rencana aksi dan dimana penyesuaian diperlukan; dan
- *monitoring kinerja*, yaitu monitoring yang mempergunakan indikator keluaran dan hasil untuk memberikan informasi bagipenilaian keadaan dan kinerjasistem sumber daya air.

Gambar 8.3 Kerangka kerja indikator

<p>MASUKAN</p> <p>Pengaturan kelembagaan</p> <p>Kebijakan/strategi dan rencana</p> <p>Intervensi langsung</p>	<p>KELUARAN</p> <p>mengenai fungsi-fungsi sistem sumber daya air</p>	<p>HASIL</p> <p>Pertumbuhan ekonomi</p> <p>Peningkatan kesejahteraan dan mata pencaharian</p> <p>Lingkungan alam yang berkelanjutan</p>
	<p>Fungsi regulasi</p> <p>Fungsi produksi</p> <p>Fungsi pelaksanaan</p> <p>Fungsi informasi</p>	
<p>MATRIKS MASUKAN-KELUARAN</p>	<p>MATRIKS KINERJA</p>	

Terkadang indikator-indikator yang ada terlalu menyederhanakan manajemen dan proses pengembangan yang kompleks. Namun serangkaian indikator yang bermakna dan representatif, dapat memberikan kontribusi yang

signifikan bagi diskusi di antara pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan yang multi tujuan. Ini berarti bahwa semua pihak yang terlibat harus memilih (bernegosiasi) dengan hati-hati dan menyepakati indikator mana yang akan dipergunakan.

Kerangka kerja indikator harus:

- komprehensif, meliputi indikator terhadap masukan-masukan, keluaran dan hasil;
- dikembangkan oleh semua pemangku kepentingan yang bekerja bersama di dalam kemitraan;
- berhubungan dengan serangkaian indikator nasional/internasional yang ada untuk pembangunan berkelanjutan, pengentasan kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi, seperti yang dirumuskan dalam Buku Strategi Pengentasan Kemiskinan (*Poverty Reduction Strategy Papers/PRSP*, suatu kebijakan yang dikeluarkan IMF dan World Bank); dan
- tanggung jawab organisasi penyelenggara yang dimandatkan dan dipersiapkan untuk mengemban tugas jangka panjang dalam pemeliharaan kerangka kerja, pengumpulan data yang diperlukan dan menyebarluaskan temuan-temuan yang diperoleh.

8.7.2 Evaluasi dan Penilaian

Evaluasi dapat mempergunakan sejumlah teknik yang terspesialisasi, mulai dari analisa keuntungan-biaya yang mencoba untuk menerjemahkan biaya-biaya dan dampak sejauh mungkin ke dalam nilai moneter, ke dalam teknik pengambilan keputusan berkelompok yang sangat baik seperti analisa multi kriteria.

Analisa Keuntungan-Biaya

Analisa keuntungan-biaya adalah sebuah teknik untuk menilai pro dan kontra yang dihubungkan dengan kebijakan alternatif atau proyek, dimana dampak-dampak yang terjadi diekspresikan di dalam ketentuan moneter. Hal ini menjadikan indikator-indikator ini sebagai rasio keuntungandan biayaserta laju pengembalian internal (ekonomi)((*economic*) *internal rate of return* atau (*E*)*IRR*). Di sektor penilaian publik, biaya dan keuntungan lebih banyak diekspresikan di dalam istilah-istilah ekonomi ketimbang keuangan. Nilai dari metode ini bergantung kepada jumlah hal-hal yang dimasukkan di dalam analisa dan cara dimasukkannya dampak sebagai biaya.

Biaya² dari suatu proyek (di dalam maupun di luar lokasi) terdiri dari setidaknya hal-hal berikut ini:

- persiapan untuk proyek, termasuk, contohnya pembebasan lahan, pembangunan lahan, studi dan survei;
- implementasi proyek, termasuk, contohnya rancangan, konstruksi dan biaya yang termasuk di dalam tindakan-tindakan non struktural, seperti subsidi dan pajak;
- biaya kompensasi dan mitigasi terhadap dampak buruk yang disebabkan oleh aspek sosial dan lingkungan; dan
- biaya-biaya administratif atau tambahan dalam mengimplementasikan suatu proyek ke dalam badan pemerintah di tataran lokal, regional dan/atau nasional.

Keuntungan (atau kerugian) dalam proyek proyek (di dalam maupun di luar lokasi) terdiri dari setidaknya hal-hal berikut ini:

- keluaran yang lebih tinggi atau rendah dari kegiatan perekonomian seperti pertanian, perikanan, transportasi, dsb.;
- perubahan pada kerusakan akibat banjir yang sudah diperkirakan terhadap aset-aset publik dan perorangan, termasuk di dalamnya bangunan, infrastruktur publik, hewan ternak, peralatan, dsb.;
- perubahan-perubahan dalam kondisi keselamatan, kesehatan masyarakat dan kondisi lain-lainnya;

- perubahan dalam keadaan lingkungan (air tanah dalam, puncak banjir, ketersediaan ikan); dan
- kerusakan pada nilai-nilai historis dan kebudayaan di dalam wilayah proyek.

Teknik Keputusan Multi Kriteria

Terdapat beberapa teknik keputusan multi kriteria yang bertujuan untuk menilai dampak yang disajikan dalam unit-unit yang berbeda, baik kuantitatif maupun kualitatif (lihat juga Bagian 7.3.). Prinsip keseluruhannya adalah kriteria-kriteria diidentifikasi dan solusi-solusi alternatif diperbandingkan sesuai dengan ‘nilainya’ dalam kriteria-kriteria ini serta bobot atau preferensi yang diberikan kepada kriteria-kriteria ini, semisal, oleh pemangku kepentingan yang berbeda-beda.

Model-model formal tidak boleh dianggap sebagai model pengambilan keputusan, akan tetapi sebagai latihan ‘bagaimana jika’ yang menunjukkan pentingnya kriteria-kriteria tersebut dan relevansi preferensi yang ada. Pengalaman telah menunjukkan bahwa teknik formal semacam ini dapat menjadi sangat berguna dalam melakukan strukturisasi terhadap diskusi serta membantu semua pemangku kepentingan dalam memahami relevansi dari posisi

dan argumentasi pihak lain apabila dipergunakan dengan cara yang benar. Salah satu teknik yang dipergunakan secara luas adalah proses hierarki analitis (*analytical hierarchy process - AHP*; lihat Bagian 7.3)

Kedua teknik ini dapat bermanfaat dalam negosiasi sumber daya air. Sebagai contoh, analisis biaya manfaat dapat membantu para peserta untuk menentukan faktor-faktor apa saja yang perlu dimasukkan ke dalam negosiasi dan bagaimana caranya memberikan nilai kepada faktor-faktor tersebut. Sementara pendekatan multi kriteria dapat bermanfaat dalam diskusi-diskusi mengenai nilai-nilai yang diberikan kepada indikator-indikator tertentu yang merefleksikan preferensi mereka.

8.8 Ringkasan

Manajemen strategis sumber daya air dianggap sebagai kendaraan yang penting bagi Pendekatan Negosiasi dan tugas-tugas utama kelompok strategis dan pengoordinasi, sebagaimana disarankan dalam Bab 6. Komponen utama dari siklus manajemen (Gambar 8.1) adalah: perumusan strategi, perumusan rencana aksi, implementasi intervensi, serta monitoring dan evaluasi. Fungsi utama dari kelompok yang diusulkan adalah koordinasi dan bukanlah implementasi,

yang tetap merupakan tanggung jawab dari badan pemerintah yang ada.

Bab ini telah menjelaskan manajemen strategi sebagai suatu proses berulang-ulang yang di dalamnya para pemangku kepentingan(i) memformulasikan strategi jangka menengah secara jelas dan tegas yang memberikan target jangka menengah yang terukur (misalnya lima tahun); (ii) melakukan identifikasi terhadap pendekatan-pendekatan yang ada dan mengembangkan intervensi yang konkrit(rencana aksi, seringkali tahunan) untuk memenuhi target-target tersebut; dan (iii) menyepakati mekanisme untuk monitoring dan evaluasi terhadap kemajuan serta dampak intervensi. Proses ini memberikan suatu proses pembelajaran yang akan diperkaya secara substansial apabila semua pemangku kepentinganyang berkepentingan mau berpartisipasi pada pijakan yang sama. Proses manajemen strategis tersebut, sebagaimana digambarkan dalam Gambar 8.2, membedakan antara skenario dan strategi, perencanaan strategis dan rencana aksi, keberulangan yang berbeda dan dua tipe monitoring.

Suatu langkah penting di dalam manajemen strategis adalah pemangku kepentingan mengidentifikasi komponen-

komponen sistem sumber daya air sebagai subyek intervensi manajemen dan fungsi-fungsinya yang bersesuaian. Contoh bagi komponen-komponen ini meliputi tangkapan atau DAS, akuifer air tanah dalam, danau dan reservoir, sungai dan wilayah delta, dengan fungsi yang mungkin dimilikinya, yang dapat dibagi menjadi empat kategori: regulasi, pembawa (*carrier*), produksi dan informasi.

Perumusan strategi tersebut melibatkan delapan tahap (lihat Tabel 8.2) yang mirip dengan tugas-tugas di dalam memfasilitasi negosiasi. Suatu strategi terdiri dari kombinasi tiga tipe intervensi: (i) tindakan-tindakan fisik atau infrastruktur seperti waduk dan tanggul yang tujuannya untuk mengubah ketersediaan air; (ii) insentif implementasi seperti penentuan harga dan kuota, untuk mendorong perubahan perilaku para pengguna air yang tersedia; dan (iii) pengaturan kelembagaan untuk mengelola tipe-tipe intervensi di atas. Pengelola air biasanya berfokus kepada tindakan-tindakan fisik. Intervensi yang berorientasi pada permintaan (insentif implementasi dianggap sebagai tanggung jawab badan negara seperti kementerian pertanian atau energi, sementara pengaturan kelembagaan -bahkan di sektor air- seringkali diabaikan.

Tahapan lainnya dalam siklus manajemen (Gambar 8.1) mencakup rencana-rencana aksi, rancangandan implementasi, yang secara khusus merupakan bagian dari ranah badan pemerintah. Monitoring dan evaluasi juga merupakan tugas yang penting bagi kelompok, untuk mengikuti implementasi atas tindakan yang disepakati maupun menilai pengembangan dalam sistem sumber daya air yang menjadi subyek pengelolaan. Untuk tujuan ini, kelompok tersebut harus memiliki serangkaian indikator yang relevan dan juga memiliki akses terhadap informasi mengenai indikator tersebut.

Catatan

1. Laporan sintesis dari The Millennium Ecosystem Assessment (2005) mempergunakan suatu pendekatan kemiripan karakteristikdan penilaian untuk mengidentifikasi empat jenis ‘jasa’, yaitu: penyediaan, pengaturan, kultural dan dukungan (jasa yang terakhir ini tidak dielaborasikan).
2. Biaya-biaya terkait dengan pengeluaran yang disebabkan oleh implementasi proyek; kerugian merupakan keuntungan yang bersifat negatif.



9. Langkah Apa Selanjutnya?

Pada tahun 2005, River Basin Management: A Negotiated Approach, memperbandingkan pengalaman yang dimiliki oleh organisasi-organisasi mitra di seluruh dunia (Both ENDS, 2005). Sejak saat itu, LSM-LSM mitra melanjutkan usaha-usaha untuk menggandeng pengalaman lapangan yang menjanjikan tersebut dengan Pendekatan Negosiasi, dan mempersiapkan implementasi serta pengembangan yang lebih jauh lagi.

Melalui dicetaknya panduan ini, LSM-LSM mitra telah menjadi semakin dekat satu sama lain dan telah berkembang menjadi apa yang sekarang kita sebut sebagai Aliansi Pendekatan Negosiasi. Selama proses mendefinisikan visi dan prinsip dasar bersama, para mitra telah mampu membagi-bagikan pengalaman dan wawasan mereka dalam bentuk rintangan beserta solusi dalam menerapkan Pendekatan Negosiasi.

Pendekatan Negosiasi merupakan kontribusi yang bersifat *bottom up* bagi diskursus internasional dan pengembangan dalam ranah pengelolaan sumber daya air terpadu (IWRM). Hal ini memfasilitasi kontribusi melalui spesifikasi yang

lebih mendalam terhadap visi, prinsip dan karakteristik pendekatan tersebut serta presentasi kerangka kerja umum bagi proses partisipatif dari negosiasi dan manajemen strategis.

Panduan untuk mengimplementasikan Pendekatan Negosiasi ini merupakan suatu langkah perantara sebelum pengembangan yang lebih jauh lagi. Penting bagi pendekatan ini untuk terus mengakar di lapangan dan didasarkan atas pengalaman LSM-LSM. Dalam artian ini, panduan tersebut menawarkan suatu alternatif bagi pendekatan *top down* yang diusung oleh masyarakat internasional, meskipun adanya retorika bahwa partisipasi publik sifatnya krusial dan perlu ditingkatkan kualitasnya.

Sudah jelas dalam panduan ini bahwa Pendekatan Negosiasinya bisa berhasil apabila diimplementasikan secara benar melalui pengaturan kelembagaan yang disusun oleh badan internasional dan pemerintah nasional. Dengan kata lain, peningkatan IWRM yang sesungguhnya dengan berbasis pada partisipasi masyarakat yang asli hanya dapat dicapai melalui sinergi antara pendekatan *top down* dan *bottom up* yang saling melengkapi dan memadai bagi situasi dan kondisi lokal.

Oleh karena itu, komunitas LSM harus terus melakukan inisiatif (dan tanggung jawab) untuk pengembangan Pendekatan Negosiasi lebih lanjut. Hal ini diakui memang hanya dapat dicapai dengan pembelajaran yang perlahan terhadap pengalaman di lapangan melalui implementasi Pendekatan Negosiasi dalam beragam situasi dan kondisi yang ada. Seperti dicatat disini, Pendekatan Negosiasi harus dilihat sebagai suatu cara berfikir, bahkan paradigma, yang dilandasi oleh partisipasi semua pemangku kepentingan yang mampu dan mau ikut serta dalam usaha bersama untuk mencapai tujuan individu mereka, tapi juga mengakui mereka memiliki kepentingan bersama.

Aktivitas untuk pengembangan Pendekatan Negosiasi harus berfokus kepada usaha-usaha untuk meningkatkan kualitas metode itu sendiri maupun kebermanfaatannya untuk dapat diterapkan dalam kondisi yang spesifik, serta untuk menciptakan keadaan kondusif yang memungkinkan dilakukannya usaha tersebut melalui komunikasi dengan organisasi internasional dan internasional. Oleh karena itu, para mitra merekomendasikan dilakukannya hal-hal berikut.

Versi Nasional dari Panduan Ini

Panduan ini akan diterjemahkan ke dalam lima bahasa, dengan prioritas para LSM yang telah berpartisipasi: Bahasa Prancis, Bahasa Indonesia, Marathi (bahasa resmi negara bagian Maharashtra, India), Bahasa Portugis dan Bahasa Spanyol. Penting bagi para mitra untuk memastikan bahwa tiap-tiap versi nasional dari panduan ini mengandung setidaknya suatu gambaran dari pengaturan kelembagaan nasional yang ada untuk pengelolaan sumber daya air (lihat kotak tulisan biru pada halaman **151**). Mereka juga mungkin mempertimbangkan untuk memasukkan penjelasan secara detail atas sistem sumber daya air nasional, sistem sosio-ekonomi dan studi kasus lokal yang menjelaskan penerapan Pendekatan Negosiasi yang sudah berhasil.

Pengembangan Kapasitas dan Pengaturan

Kelembagaan

Telapak merupakan suatu organisasi independen yang bergerak di bidang lingkungan hidup, berbasis di Bogor, Indonesia. Telapak bekerja dengan LSM-LSM lokal dan kelompok masyarakat dari seluruh Indonesia untuk memperkuat kapasitas mereka dalam mengelola air dan sumber daya lainnya yang mereka miliki.

Sebagai bagian dari proyek pengembangan kapasitas selama dua tahun (2009-2011), Both ENDS memberikan dukungan bagi Telapak untuk menjadi pemain utama dalam pengelolaan air pada tingkat nasional. Telapak sudah bekerja sama dengan departemen dan badan pemerintah pada tingkat nasional, regional dan lokal terkait dengan hal-hal yang menyangkut kebijakan dan strategi. Dan sekarang Telapak menjadi anggota dari dewan air di tingkat nasional dan beberapatingkat provinsi.

Contohnya di Provinsi Sulawesi Selatan, otoritas Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu telah mendirikan suatu dewan DAS (yang bersifat sementara) (river basin council-RBC) untuk mengelola sumber daya air di DAS Lamasi. Melalui proyek tersebut, Telapak bersama organisasi-organisasi rekanannya akan memberikan dukungan untuk memperkuat kapasitas RBC tersebut di awal-awal berdirinya. Kegiatan-kegiatan tersebut akan terdiri dari pendefinisian tugas-tugas dan tanggung jawab RBC; dengan menguraikan rencana manajemen strategis terhadap sumber daya air; melaksanakan analisa permasalahan berdasarkan persepsi para pengguna air lokal; serta melakukan pemetaan terhadap pengaturan kelembagaan untuk pengelolaan sumber daya air.

Satu keluaran penting yang dihasilkan dari proyek tersebut adalah suatu gambaran bagi pengaturan kelembagaan untuk sumber daya air di Indonesia, yang akan dipergunakan oleh Telapak dalam pelatihan untuk anggota-anggotanya yang telah terlibat atau hendak terlibat di dalam pengelolaan sumber daya air. Dokumen tersebut menjelaskan:

- undang-undang air yang baru, yang diperkenalkan pada tahun 2004, yang merupakan instrumen utama yang memberikan struktur pada pengelolaan air di Indonesia;
- para aktor yang terlibat dalam pengelolaan air, termasuk organisasi-organisasi dan pengaturan legal (mandat) yang sesuai dari kementerian seperti pekerjaan umum, kehutanan, agraria dan tata ruang;
- aspek-aspek yang berbeda dalam pengelolaan sumber daya air, seperti kualitas air, air tanah, pengendalian banjir, suplai air untuk publik dan irigasi; dan
- pengelolaan wilayah-wilayah tertentu seperti DAS dan cagar alam.

Pengembangan Kapasitas

Kami menyarankan bentuk pendekatan yang bertingkat dua untuk pengembangan kapasitas dan pelatihan. Tingkat pertama mencakup LSM-LSM yang akan mengusung, memperkenalkan dan mendukung Pendekatan Negosiasi ke tahap yang lebih jauh lagi. Sementara tingkat kedua mencakup para aktor lokal yang terlibat dalam implementasinya. Penguatan kapasitas LSM (tingkat pertama; pelatihan untuk pelatih/*training of trainers-ToT*) harus berfokus pada pengenalan panduan ini (panduan versi nasional) dan penyusunan materi pelatihan untuk tingkat kedua.

Yang paling penting, kursus pelatihan untuk LSM tingkat pertama akan melingkupi dasar-dasar pengelolaan sumber daya air -pelaksanaan fungsi air dan sistem sumber daya alam lainnya, gambaran atas pengaturan kelembagaan serta aspek ekonomi dan sosial. LSM-LSM yang memainkan peran politik yang paling kentara dalam pengelolaan sumber daya air harus memiliki (akses terhadap) keahlian dalam sistem sumber daya air dan isu manajemen yang ada di dalamnya.

Koordinasi Internasional dan Pertukaran Pengalaman

Saling belajar dari satu sama lain mengenai pengalaman yang diperoleh di lapangan telah terbukti sebagai hal yang penting dalam pengembangan Pendekatan Negosiasi. Aliansi Pendekatan Negosiasi sekarang akan mencoba untuk melakukan upaya konsolidasi terhadap proses-proses pembelajaran ini dengan memberikan dukungan kepada LSM-LSM yang berniat untuk menerapkan pendekatan ini, dengan memfasilitasi pertukaran dan penyebaran pengalaman serta mengusung pendekatan tersebut dalam berbagai macam cara, dengan dialog yang terus menerus dengan banyak badan internasional dan nasional yang terlibat dalam pengelolaan sumber daya air.

Jangkauan dan Dialog

Implementasi Pendekatan Negosiasi akan menjadi hal yang berkelanjutan hanya apabila aktor-aktor lain mau ikut serta di dalam pengembangannya serta berkontribusi dalam memperkuat pendekatan ini dan membuatnya menjadi dapat diakses oleh semua pihak yang terlibat di dalam IWRM. Aliansi Pendekatan Negosiasi ini akan membagikan Panduan ini kepada institusi-institusi yang relevan, serta akan mengajak mereka untuk ikut di dalam dialog yang

membangun mengenai implikasi konsep dan praktiknya. Selain itu, Aliansi juga merancang terselenggaranya kemitraan dengan pemerintah nasional, lembaga internasional dan pusat-pusat pengembangan ilmu pengetahuan dalam rangka untuk membangun inisiatif yang baru dan meningkatkan wawasan mengenai potensi pendekatan ini.



Lampiran A: Tata Kelola dan Manajemen Air

Lampiran ini menjelaskan mengenai konsep tata kelola airdan pengelolaan airserta perbedaan antara pengelolaan umum dan fungsional. Kemudian lampiran ini membahas rezim pengelolaan dan menyajikan prinsip-prinsip bagi pengaturan terhadap rezim kepemilikan bersama (*common property regime-CPR*) yang stabil.

Tata Kelola Air

Tata kelola air sebagai konsep yang diterima luas mengakui bahwa pengelolaan seluruh badan air, khususnya DAS, adalah hak prerogatif negara dan oleh karenanya merupakan bagian dari ranah politik dan legislatif. Oleh karena itu, pembuatan peraturan perundang-undangan dan kebijakan bagi pengembangan dan pengelolaan sumber daya air merupakan bagian penting bagi suatu proses pengambilan keputusan politis. Karena hal ini berlaku pada tingkat global dan nasional, maka penting bagi kita untuk memahami konteks yang lebih luas dari tata kelola air.

Tata kelola secara umum merupakan ‘pelaksanaan otoritas ekonomi, politik dan administratif untuk mengelola hubungan-hubungan di dalam suatu negara pada seluruh

tingkatan’, dan lebih jauh lagi, ‘hal ini terdiri dari mekanisme, proses dan lembaga, melalui mana para warga negara dan kelompok yang ada mengartikulasikan kepentingan-kepentingan mereka, melaksanakan hak-hak mereka yang dilindungi hukum, memenuhi kewajiban mereka dan memediasikan perbedaan-perbedaan yang terjadi di tengah-tengah mereka’ (UNDP, 1997). Dalam semangat yang sama, tata kelola air mengacu kepada ‘jangkauan sistem politik, sosial, ekonomi dan administratif yang sudah berjalan untuk mengembangkan dan mengelola sumber daya air dan penyelenggaraan jasa air pada tingkat-tingkat masyarakat yang berbeda-beda’ (GWP, 2003).

Apabila kita susun semua hal di atas dalam bentuk yang lebih terkategori, maka tata kelola air mengacu kepada isu-isu seperti:

- akuntabilitas finansial dan efisiensi administratif yang terkait secara khusus dengan alokasi sumber daya finansial untuk proyek-proyek pengembangan air dan sistem penyelenggaraan jasa;
- hak asasi manusia dan proses partisipatif, menghormati dan menghargai keabsahan institusi -institusi demokratis seperti kebebasan media cetak dan media

- lainnya, hak atas (kebebasan terhadap) informasi, hak untuk melakukan protes (yang tidak anarkis), dsb.; dan
- ‘permainan yang adil’ dan keadilan dalam pembagian dari hasil keuntungan, pembagian beban biaya dan sosial-lingkungan, sebagaimana halnya dalam alokasi sumber daya finansial.

Tata kelola air mengacu kepada pengelolaan langsung sumber daya air melalui lembaga-lembaga yang diatur berdasarkan undang-undang yang berlaku beserta lembaga-lembaga lainnya yang diberikan mandat untuk menjalankan fungsi manajerial melalui suatu kerangka kerja yang hirarkis (atau non hirarkis). Tata kelola juga memiliki suatu elemen politik pragmatis, dimana para legislator dan birokrat turut terlibat dalam proses negosiasi melalui kelompok berkepentingan yang dimiliki oleh partai dan faksi politik.

Pengelolaan Air

Secara formal, tujuan dari pengelolaan sumber daya air adalah untuk menghasilkan campuran yang optimal terhadap barang dan jasa untuk keuntungan masyarakat secara keseluruhan, baik pada masa sekarang dan masa depan (OECD, 1987). Permasalahan pengelolaan tersebut dapat dilihat sebagai satu hal mengenai bagaimana caranya

mengorganisir interaksi-interaksi yang ada di antara para aktor yang terlibat: provider, produsen dan appropriator dari sumber daya air. Pertanyaan umumnya adalah bagaimana caranya mendorong dan mengorganisir tindakan-tindakan yang terkoordinasi untuk mencegah supaya para appropriator yang berusaha mengoptimalkan keuntungan individualnya tidak melakukan eksploitasi yang berlebihan bahkan bisa menghilangkan kemampuan produktif dari sumber daya air.

Oleh karenanyapengelolaan menangani semua tugas-tugas yang dilibatkan di dalam produksibarang dan jasa yang terkait dengan air. Sehingga pengelolaan harus melibatkan baik publik maupun badan-badan privat yang secara bersama-sama: (i) menciptakan tujuan dan target serta memutuskan campuran barang dan jasa seperti apa yang akan diproduksi oleh sistem sumber daya air, kapan, dimana dan untuk siapa; dan (ii) memproduksi barang dan jasa untuk menjawab tuntutan dari masyarakat.

Dalam praktiknya, pengelolaan air terdiri dari banyak tugas berbeda yang dialokasikan untuk melayani masyarakat, kelompok masyarakat dan organisasi privat. Secara bersama-sama, mereka membentuk suatu kondisi kelembagaan yang

seharusnya memungkinkan bagi pengembangan dan penerapan Pendekatan Negosiasi.

Saat melakukan pemetaan terhadap para aktor yang terlibat di dalam penerapan Pendekatan Negosiasi terhadap pengelolaan sumber daya air dan saat membahas metode-metode, perangkat dan contoh-contohnya, adalah sangat bermanfaat untuk melakukan pembedaan antara pengelolaan umum dan fungsional.

Pengelolaan Umum Terhadap Air Versus Pengelolaan Fungsional

Pengelolaan umum mengacu kepada tugas-tugas yang tidak terkait secara khusus dengan sistem sumber daya air seperti DAS. Tugas-tugas semacam ini menangani pengaturan kelembagaan dan legal yang mendefinisikan, contohnya, tugas mana dilakukan oleh badan mana, apa saja mandat, tanggung jawab dan kapasitas mereka, serta perangkat apa yang mereka butuhkan untuk menjalankan tugas-tugas mereka (siapa melakukan apa, dan bagaimana?). Tugas-tugas pengelolaan umum ini utamanya mengacu kepada tugas-tugas administratif yang bersesuaian dengan badan pemerintah yang ada dan dapat dieksekusi di wilayah administratif seperti negara atau provinsi.

Sebagai pengelola/penjaga sumber daya air milik publik, badan pemerintah menyediakan akses terhadap dan bertanggung jawab untuk mendefinisikan bagaimana sumber daya tersebut dapat dipergunakan dan dalam kondisi apa, serta menyediakan penggunaan ini melalui mekanisme yang demokratis. Contoh-contoh untuk subyek negosiasi adalah:

- prinsip-prinsip pengelolaan air: pengguna prioritas, prinsip pencegahan, prinsip ‘siapa mencemar dia yang membayar’ (*polluter pays*);
- standar kualitas air;
- kebijakan air;
- legislasi air dan peraturan untuk implementasinya;
- pengaturan yang memberi izin beserta sanksi/penegakannya;
- aturan-aturan untuk keikutsertaan masyarakat lokal;
- pengaturan riset;
- pengembangan skenario (misalnya aliran air yang berasal dari negara-negara tetangga, perubahan iklim);
- pembagian wilayah negara menjadi satuan unit-unit pengelolaan (sistem air); dan
- desain pengaturan kelembagaan: mandat dan kapasitas lembaga.

Tugas pengelolaan fungsional mencakup semua tugas yang diperlukan untuk menjaga sistem sumber daya air dalam kondisi baik, dan untuk memproduksi barang dan jasa terkait dengan air yang dibutuhkan masyarakat luas. Dengan kata lain, pengelolaan fungsional adalah sebuah input dari fungsi produksi sistem sumber daya air.

Tugas-tugas pengelolaan fungsional termasuk diproduksinya air untuk penggunaan-penggunaan khusus seperti irigasi, perlindungan dari banjir, atau pengolahan air permukaan yang terkena pencemaran. Tugas-tugas ini, yang didefinisikan dan dimungkinkan dengan adanya pengelolaan umum, secara utama terkait (akan tetapi tidak secara eksklusif) dengan intervensi-intervensi dan dapat dijalankan oleh entitas publik maupun privat. Tugas-tugas ini paling baik untuk dijalankan pada sumber daya air yang spesifik atau sistem ekologis dimana ketersediaan dan penggunaan air harus dijaga agar selalu berada pada keseimbangan yang berkelanjutan, seperti DAS atau sub DAS, unit-unit drainase atau sistem lahan basah. Tugas-tugas ini memiliki komponen strategis dan suatu komponen yang sifatnya operasional dan berorientasi tindakan.

Contoh tugas-tugas yang menjadi subyek negosiasi adalah:

- merumuskan rencana strategis yang mengidentifikasi target-target jangka menengah untuk sistem pengelolaan sumber daya air yang masuk dalam pertimbangan, di dalam kondisi-kondisi yang mendukung sebagaimana didefinisikan oleh pengelolaan umum;
- merumuskan rencana operasi dan pemeliharaan (O&M);
- mengoperasikan reservoir;
- mengoperasikan sistem drainase;
- rancangandan implementasi infrastruktur, misalnya regulasi sungai dan sistem perlindungan dari banjir;
- alokasi tahunan untuk airdari sungai dan reservoir di antara para pengguna yang bersaing;
- mengoperasikan saluran navigasi;
- memberikan izin untuk ekstraksi air tanah;
- mengatur dan mengumpulkan biaya yang dikenakan terhadap air limbah;
- memonitor kualitas air; dan
- pengolahan air.

Catatan: Meskipun pengelolaan umum hanya menangani diciptakannya kondisi bagi pengelolaan fungsional terhadap air saja, pengelolaan fungsional dapat juga dilibatkan di

dalam pembentukan pengaturan kelembagaan yang memungkinkan implementasi, seperti implementasi rencana aksi atau pengaturan pemberian izin dan monitoring.

Pengelolaan Fungsional Versus

Pengelolaan Khusus

Di Belanda, suatu negara yang ketinggiannya rendah terhadap permukaan laut dan terletak di delta dan dataran rendah Sungai Rhine, Meuse dan Scheldt, air merupakan perhatian yang terus menerus ada. Organisasi pengelolaan air menawarkan suatu contoh yang baik mengenai bagaimana tugas-tugas dan tanggung jawab yang ada didistribusikan.

Dewan air Belanda bertanggung jawab untuk melindungi negara tersebut dari banjir dan untuk pengelolaan fungsional atas sistem air, akan tetapi mereka dikendalikan oleh provinsi-provinsi yang ada sebagai bagian dari sistem politik dan administratif nasional. Dewan air juga memiliki level kemandirian yang tinggi pada urusan-urusan teknik dan finansial, tapi anggaran dasar mereka juga keputusan mereka atas pajak dan iuran harus mendapat pengesahan otoritas pemerintah provinsi. Kaitan ini beserta distribusi tugas antara pengelolaan fungsional dan umum telah

selama berabad-abad lamanya, akan tetapi pada dekade terakhir menjadi subyek bagi tekanan yang sebelumnya tidak ada ketika air menjadi isu penting dalam masyarakat Belanda. Dewan air harus berubah dari yang bersifat hampir seluruhnya organisasi fungsional untuk petani, menjadi badan yang juga mewakili banyak kepentingan lainnya. Sebagai contoh, baru-baru ini mereka harus memutuskan apakah akan membiarkan tanah pertanian dibanjir sehingga terbentuk danau sebagai sarana rekreasi. Sebagai respon terhadap hal ini, banyak dewan air yang bergabung dan sekarang mengorganisir pemilihan untuk dewan pengelolaan mereka.

Meskipun kompetensi teknis dewan air sama sekali tidak diragukan, situasi mereka jauh dari memuaskan. Diskusi mengenai bagaimana caranya meningkatkan pengelolaan fungsional dan umum terhadap sistem air di Belanda terus berlangsung.

Rezim Pengelolaan

Sumber daya air merupakan milik publik/nasional, sehingga keputusan mengenai bagaimana pemanfaatannya (dalam arti luas) dan cara pengelolaannya diputuskan oleh perwakilan rakyat dan badan legislatif yang anggota-anggotanya dipilih secara demokratis, semisaldewan perwakilan rakyat nasional

atau daerah. Oleh sebab itu, badan-badan legislatif inilah yang menentukan perihal siapa yang bertanggung jawab untuk apa, serta menciptakan keadaan kelembagaan yang harus bisa memungkinkan dilaksanakannya pemanfaatan sumber daya air secara berkeadilan dan berkelanjutan.

Untuk pemahaman yang lebih baik mengenai rezim pengelolaan, sebaiknya pendekatan terhadap sumber daya air dipandang sebagai suatu sistem yang produktif (sistem sumber daya air atau dikenal sebagai *water resources system* - WRS) yang menghasilkan barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Barang dan jasa ini tidak hanya produksi air untuk keperluan rumah tangga, industri atau irigasi, melainkan juga untuk perlindungan dari banjir, keindahan pemandangan dan pemenuhan kebutuhan saluran navigasi. Sistem sumber daya air terdiri, selain dari air itu sendiri, dari komponen yang dibuat oleh alam dan manusia serta pengaturan kelembagaan yang mengelola ketersediaan dan penggunaan dari sumber daya tersebut.

Keseluruhan tanggung jawab ini tidak dapat didelegasikan. Yang bisa didelegasikan hanyalah tugas-tugas tertentu yang terkait dengan dihasilkannya barang dan jasa dari (sebagian dari) sumber daya milik nasional ini. Tugas-tugas yang dapat

didelegasikan tersebut dapat tunduk kepada bentuk-bentuk pengelolaan yang berbeda, tergantung pada sifat dasar barang dan jasa yang dihasilkan: publik, milik bersama atau privat. Sebagai contoh, perlindungan dari banjir dianggap sebagai barang publik karena alasan bahwa sulit untuk mengeluarkan masyarakat dari manfaatnya, karena konsumsi atas manfaat ini oleh satu orang saja tidak mempengaruhi potensi keuntungan untuk semua orang lainnya. Organisasi privat dulunya pernah memiliki kepentingan (komersial) yang kecil dalam menghasilkan barang publik ini, akan tetapi barangkali mereka tertarik kepada proses produksinya, misalnya irigasi air untuk para pengguna yang bersaing dan dapat diblokir apabila mereka tidak bersedia atau tidak mampu untuk membayar. Di dalam kepentingan khusus dalam konteks ini ada sumber daya milik bersama (*common pool resources*) dan rezim milik bersama (*common property regime*) atau yang dikenal dengan istilah CPR.

Suatu *common pool resource* berarti bahwa ‘adalah hal yang sulit atau mahal untuk mengeluarkan perorangan dari penggunaan barang tersebut... sementaramanfaat yang dikonsumsi oleh satu orang mengurangi manfaat yang tersedia bagi semua orang lainnya’ (Ostrom, 2000: 337). Contoh yang tipikal dalam hal ini adalah sumber daya ikan

dari sebuah danau kecil yang dipergunakan oleh para nelayan dari dua masyarakat. Akses terhadapnya, pengambilan darinya, hingga pengelolaan dan kepemilikan terhadapnya dapat mengambil bentuk CPR, tapi sebenarnya tidak perlu demikian. Suatu CPR adalah serangkaian dari relasi sosial yang diciptakan dan harus berfungsi di bawah tanggung jawab final dari suatu 'bangsa' sebagai pemilik atas sumber daya tersebut. CPR dapat diterapkan pada bagian-bagian sistem sumber daya air yang terspesifikasi dengan baik (sebagai contohnya suatu danau atau sistem akuifer) atau dapat juga diterapkan pada sistem produksi yang spesifik seperti persediaan air komunal atau sistem irigasi.

Dalam CPR, tidak ada akses yang gratis terhadap sumber daya tersebut karena *common pool resource* bukanlah merupakan sumber daya yang aksesnya terbuka dan bukan pula barang milik publik. Walaupun ada akses yang walaupun relatif gratis akan tetapi tetap dimonitor terhadap sumber daya tersebut bagi anggota masyarakat, ada mekanisme yang memungkinkan masyarakat tersebut untuk mengecualikan orang luar dari penggunaan sumber daya ini. Sehingga di dalam *common property regime*, suatu *common pool resource* memiliki penampakan seperti barang milik privat apabila dilihat dari kaca mata orang dari luar dan mirip

dengan barang milik bersama bagi para anggotanya. Unit-unit sumber daya tersebut (misalnya ikan atau unit air) yang diambil dari *common pool resource* dimiliki secara individual oleh para appropriatornya.

Secara tipikal, CPR berfungsi pada tingkat lokal untuk mencegah eksploitasi secara berlebihan terhadap sistem sumber daya, yang darinya unit terluar dapat diambil.

Dalam analisisnya mengenai rancangan lembaga CPR yang bertahan cukup lama, Ostrom (1990) mengidentifikasi adanya delapan prinsip yang menjadi prasyarat bagi pengaturan CPR yang stabil sebagai berikut.

1. Batas-batas yang didefinisikan dengan jelas
2. Suatu kesesuaian antara pengambilan produk sumber daya airdan peraturan yang ada serta kondisi lokal
3. Pengaturan yang bersifat pilihan kolektif yang memungkinkan terjadinya partisipasi pada mayoritas appropriator dalam proses pengambilan keputusan
4. Monitoring yang efektif oleh para pemonitor yang merupakan bagian dari atau bersifat akuntabel bagi para appropriator
5. Sanksi berjenjang bagi para appropriatoryang tidak menghormati aturan masyarakat

6. Mekanisme penyelesaian konflik yang murah dan mudah untuk diakses
7. Pengakuan minimum terhadap hak untuk mengorganisir (contohnya oleh pemerintah)
8. Dalam contoh dari CPR yang lebih besar, adanya organisasi dalam bentuk tingkat gandapada perusahaan bersusundengan CPR-CPR lokal yang lebih kecil sebagai dasarnya.

Lampiran B: Menerapkan Pendekatan Negosiasi Lima Studi Kasus

Lampiran ini memberikan lima studi kasus dari LSM yang telah bersikap proaktif dalam menciptakan pengelolaan sumber daya air terpadu (IWRM) yang partisipatif dengan mempergunakan Pendekatan Negosiasi. Studi kasus ini berfokus kepada penerapan Pendekatan Negosiasi, hasil yang telah dicapai sejauh ini dan pelajaran yang bisa dipetik.

1. Gomukh Environmental Trust: Memberdayakan masyarakat DAS Bhima di India
2. FANCA: Memberikan pembaruan(*update*) terhadap kerangka kerja hukum dan kelembagaan untuk IWRM di Amerika Tengah
3. AEDES: Menyambungkan dan melakukan penyesuaian strategis di DAS Cotahuasi, Peru
4. ECOA: Menuju Pendekatan Negosiasi untuk melindungi sistem lahan basah Paraguay- Paraná
5. Telapak/PBS: Memprakarsai Pendekatan Negosiasi di DAS Lamasi, Indonesia

1. Gomukh Environmental Trust

Memberdayakan Masyarakat DAS Bhima di India

Di Daerah Aliran Sungai Bhima, India, Gomukh Environmental Trust memprakarsai diorganisirnya masyarakat lokal dan mendirikan kelompok-kelompok penegosiasi. Kemudian Gomukh berfokus pada pemberdayaan masyarakat dengan memperkuat kapasitas mereka dalam menegosiasikan isu pengelolaan air dengan para pemangku kepentinganlainnya termasuk badan pemerintah. Pendekatan Negosiasi telah membawa perubahan yang radikal dalam pengelolaan sumber daya alam di daerah tangkapan itu.

Gomukh Environmental Trust didirikan pada tahun 1995 sebagai respon terhadap pendekatan yang tidak memadai dan pincang yang dibawakan oleh program pengembangan wilayah sungai oleh pemerintah. Visi dari Gomukh adalah menciptakan masyarakat dimana sumber daya alam dan ekosistem dikembalikan fungsinya serta masyarakat dari kalangan ekonomi lemah dapat memiliki kehidupan yang berdikari dan bermartabat. Tujuan Gomukha adalah untuk mendorong terjadinya mobilisasi sosial dan penggunaan

teknologi yang tepat untuk tanah konservasi tanah dan air, serta untuk meletakkan dasar yang kokoh bagi pemanfaatan sumber daya yang berkeadilan dan setara.

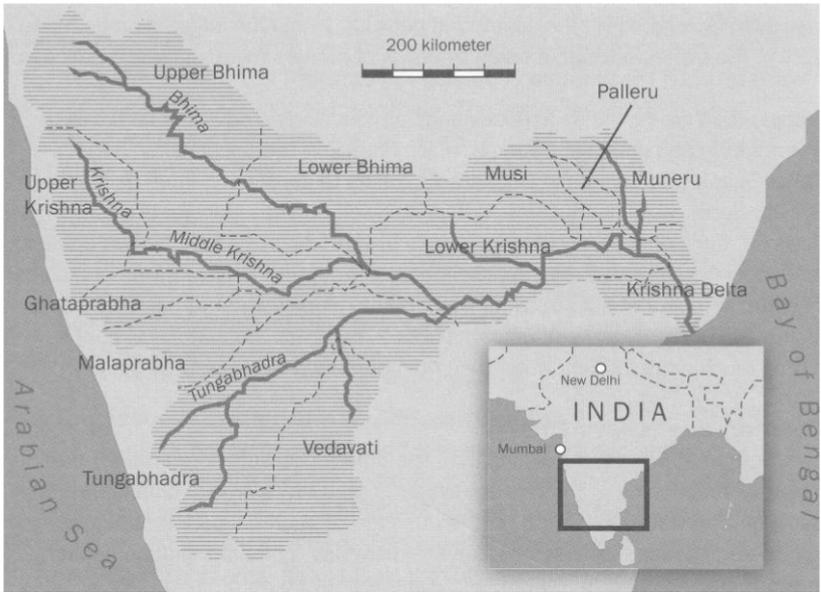
Wilayah kerja Gomukh yang utama terdiri dari konservasi tanah dan air; pengelolaan DAS terpadu; pengembangan pertanian yang berkelanjutan untuk petani marjinal; distribusi yang adil atas air irigasi; pengelolaan air perkotaan; air dan sanitasi; pemberdayaan kaum perempuan; pembangunan kapasitas dan pendidikan di bidang lingkungan hidup; kesejahteraan yang berkelanjutan; serta lobi dan advokasi.

Wilayah

Bhima adalah anak sungai Krishna, sungai terpanjang ketiga di India. DAS bhima terbagi menjadi wilayah DAS BhimaHulu dan Hilir, berdasarkan perbedaan yang lebar dalam tingkat curah hujan dan ekosistem-ekosistem yang terkait. Sungai Bhima mengalir dari barat ke timur melalui Negara Bagian Maharashtra dan Karnataka, sampai bertemu dengan sungai Krishna, yang kemudian mengalir ke selatan melalui Andhra Pradesh, ke SamudraHindia. Wilayah DAS ini terletak antara $16^{\circ} 25'$ LU hingga $19^{\circ} 30'$ LU dan $73^{\circ} 30'$ BT hingga $77^{\circ} 55'$ BT, dan melingkupi wilayah seluas $48,630 \text{ km}^2$.

Tantangan

Seiring dengan meningkatnya permintaan air untuk irigasi pertanian, permukiman perkotaan dan industri, DAS Krishna telah dinyatakan sebagai ‘DAS tertutup’. Hal ini berarti bahwa jumlah air yang tersimpan di dalam dan diambil dari sungai-sungai tersebut setara dengan jumlah keseluruhan aliran air permukaan. Pembuangan ke laut berkurang secara dramatis antara tahun 1975 hingga 2003, dan hampir nol selama musim kemarau. Aliran dari kedua wilayah DAS Bhima Hulu dan Hilir juga telah menurun dengan cepatnya.



Lokasi Sungai Krishna dan Bhima

Sumber : Biggs et al. (2007)

Populasi dari DAS tersebut diperkirakan untuk melonjak naik dari 12,3 juta (1990) menjadi 30 juta jiwa pada tahun 2030. Urbanisasi berlangsung pada laju yang sangat tinggi, dan kira-kira 35% dari populasi penduduk sekarang mendiami kota-kota seperti Pune, Pimpri, Chinchwad dan Solapur. Populasi penduduk di Pune sekarang lebih dari empat juta jiwa, kira-kira 40 persennya tinggal di daerah kumuh dan tidak memiliki akses terhadap jasa seperti air minum yang aman dan sanitasi. Populasi masyarakat pedesaan masih sangat bergantung pada pertanian.

Masyarakat yang mendiami DAS Bhima menghadapi dua tantangan utama, yaitu distribusi air yang tidak berkeadilan dan lingkungan ekosistem semakin memburuk.

Distribusi Air yang Tidak Berkeadilan

Di dalam wilayah DAS Bhima, intervensi berskala besar dengan sistem pengelolaan yang berbasis pada suplai jelas telah menunjukkan keterbatasannya. Meskipun kebanyakan dari anak sungai Bhima telah dibendung, 51% dari wilayah DAS tersebut tidak terlayani oleh skema irigasi oleh pemerintah. Dari 49%, hanya ada 5% wilayah garapan pertanian yang diairi dengan irigasi melalui jaringan kerja yang tersentralisasi. Di dalam wilayah yang memiliki irigasi tersebut, lebih dari 22% air yang tersedia dikuasai oleh para petani yang kuat untuk memproduksi tebu.

Di wilayah perkotaan, populasi penduduk yang mendiami permukiman kumuh tidak tersambung dengan persediaan air sentral dan sistem drainase, yang sangat tidak berfungsi. Di Pune, Departemen Penyediaan Air dan Sanitasi mengklaim telah menyuplai 165 liter per kapita per hari (*litre per capita per day-lpcd*), yang jauh lebih banyak dari banyak kota-kota lain di India. Meski demikian pada kenyataannya,

pemukiman kumuh nyaris tidak menerima 60 lpcd pada tekanan yang sangat rendah, sementara daerah permukiman yang ekonominya lebih mampu menerima air lebih dari cukup pada tekanan yang memadai. Vendor privat yang tidak resmi, yang beberapa di antaranya adalah anggota dari kelompok yang dikenal sebagai ‘mafia air’, menyuplai air untuk permukiman kumuh dan permukiman yang tidak resmi dengan harga yang tinggi. Hal ini menyebabkan orang-orang yang miskin membayar air untuk kebutuhan mereka jauh lebih mahal daripada yang dibayarkan oleh orang-orang yang lebih kaya.

Ekosistem yang Semakin Menurun Kualitasnya

Aliran lingkungan hidup (*environmental flows/e-flows*) mengindikasikan jumlah air yang dibutuhkan untuk ekosistem sungai agar dapat berfungsi secara efektif. Pada keadaan tidak adanya aliran lingkungan hidup ini, barang dan jasa yang disediakan oleh sungai (perikanan, kapasitas pengurangan polusi, potensi pengisian ulang air tanah dalam, dsb.) menjadi sangat terganggu.

Di DAS Bhima, belum ada pengaturan yang dibuat untuk mengalokasikan aliran lingkungan hidup. Tingkat abstraksi terhadap air tanah dan air permukaan yang semakin

meningkat berarti bahwa banyak bentangan sungai yang tidak lagi tersediasepanjang tahun seperti dahulu kala. Abstraksi juga telah mempengaruhi flora dan fauna sungai dan tepian sungai, dengan dampak parah terjadi pada keanekaragaman spesies ikan dan masyarakat yang kehidupannya bergantung pada mencari ikan.

Sebagai akibat dari terbatasnya ketersediaan air di wilayah DAS, polusi menjadi permasalahan yang semakin besar dan sering menjadi penyebab matinya ikan dalam jumlah yang sangat besar. Pada anak-anak sungai Bhima yang mengalir melalui Pune, lebih dari selusin spesies ikan yang sudah punah. Profil masyarakat pencari ikan juga telah berubah, karena nelayan dari suku tradisional digantikan oleh para nelayan yang dikontrak dari negara-negara bagian tetangga. Hal ini menyebabkan timbulnya konflik dan ketegangan sosial.

Ketersediaan air di DAS Bhima

SUB DAS/ANAK SUNGAI	KETERSED IAAN AIR (JUTA M³/TAHUN)	KETERSEDIAA N AIR PER KAPITA (M³/TAHUN)	[STATU S TENSI AIR]
Neera	2812	2027	Tidak Stres
Hulu Bhima	7594	1442	Stres
Maan	469	1141	Stres
Bori- benetura	506	734	Sangat Stres
Seena	1110	364	Sangat Stres

Sekitar 70% air limbah dari Pune -sekitar 700 juta liter per hari-dibuang ke sistem sungai Bhima tanpa ada pengolahan apapun, menyebabkan polusi yang parah di daerah hilir. Dewan pengendali polusi di Maharashtra telah mengklasifikasikan sungai ini ke dalam kategori C, yaitu tidak layak untuk dipergunakan mandi. Reservoir Ujjani yang terletak 100 km ke arah hilir dari Pune menerima banyak

limbah tidak terolah dari kota, dan sering dilaporkan terjadi kematian ikan-ikan.

Tambang pasir yang tidak diatur pemerintah dan ilegal dari dasar sungai dan tepian sungai mempengaruhi integritas ekologis dan pengisian kembali air tanah. Telah ada banyak laporan mengenai korban yang berjatuhuan dikarenakan lubang-lubang yang berbahaya di dasar sungai dari mana pasir ditambang. Pada waktu yang sama, penggunaan sumur bor dalam (artesis) telah berakibat pada turunnya tingkat air tanah secara drastis.

Menangani Permasalahan-Permasalahan yang Ada Melalui Pendekatan Negosiasi

Pada tahun 1997, Gomukh memulai kerjanya untuk meningkatkan kualitas konservasi tanah dan air dan pencegahan terhadap kekeringan di lembah Kolwan di wilayah Ghats bagian barat. Lembah Kolwan terletak di dalam wilayah DAS dan berada di dekat garis puncak daerah Ghats bagian barat, sekitar 120 km dari sumber sungai Bima. Lembah yang kecil dan terisolasi ini, yang luasnya hanya 8.000 hektar, merupakan karakter alam yang khas dari banyak wilayah sungai di DAS Bhima, dimana masyarakat pedesaan masih menghadapi kekeringan dan pengelolaan air

yang buruk. Ada 16 masyarakat desa di seluruh wilayah lembah tersebut yang terus menerus menghadapi kekurangan air dari tahun ke tahun, meskipun curah hujan sangat besar di daerah tangkapan air tersebut.

Dengan mengadopsi perspektif menyeluruh, Gomukh mendirikan kelompok-kelompok dalam masyarakat dan bekerja untuk memperkuat kapasitas mereka dalam bernegosiasi di antara sesama mereka, sebagaimana juga dengan para pemangku kepentingan dari wilayah luar seperti pejabat pemerintah dan organisasi wisatawan, mengenai bagaimana caranya membagi air di lembah tersebut.

Diperlengkapi dengan informasi yang diberikan oleh Gomukh mengenai keseimbangan air di lembah, curah hujan tahunan, siklus panen dan pengelolaan pertanian (lihat kotak tulisan biru di halaman **169**), masyarakat sendiri yang membawa perubahan radikal di dalam pengelolaan sumber daya alam di daerah tangkapan air tersebut.

Dengan didorong oleh efektivitas kelompok-kelompok tersebut di Kolwan, Gomukh memutuskan untuk memperluas pendekatan ke daerah Shivaganga, sebuah lembah rawan kekeringan yang berjarak sekitar 70 km dari Kolwan (luasnya 16.000 ha), dan dari sana bahkan ke lembah Chikotra yang

lebih besar lagi, yang jaraknya 200 km mengarah ke barat daya (luasnya sekitar 32.000 ha).

Pada tahun-tahun terakhir ini, Gomukh telah mengorganisir diselenggarakannya empat konferensi untuk para pemangku kepentingan di DAS Bhima. Di dalam kelompok-kelompok ini, terdapat para perwakilan dari pemerintah, petani, warga kota, grup suku, nelayan dan para ahli ekologi yang mampu membahas tantangan yang mereka hadapi, beserta solusi yang mungkin untuk dilakukan.

Ketersediaan Air

Volume air yang tersedia untuk dimanfaatkan di suatu wilayah, seperti danau atau bagian dari DAS, dapat dihitung dari suatu <i>pernyataan keseimbangan air</i> , yang	meringkas rataan aliran air yang masuk dan keluar. Tabel berikut ini menyajikan pernyataan keseimbangan air untuk lembah Kolwan (basis tahun 2002). ^a
---	--

DETAIL	KUANTITAS	% KETERSEDIAAN AIR TAHUNAN
Wilayah lembah	8.000 ha	
Lahan yang cocok untuk pertanian	5.000 ha	
Populasi penduduk (sensus 2002)	15.000	
Jumlah desa ^b	16	
Rataan curah hujan tahunan	1.400 mm	
Curah hujan pada basis tahun 2002	1.450 mm	
Ketersediaan Air Tahunan	116 juta m ³	100
Ketersediaan air tahunan per kapita	4.000 m ³	
Limpasan yang tersedia	46,4 juta m ³	40
Pengisian kembali air tanah	11,6 juta m ³	10
Konservasi	3,5 juta m ³	3

kelembaban tanah		
Evapotranspirasi dan kebutuhan air untuk tanaman budi daya	54,5 juta m ³	47
Kapasitas penyimpanan air:		
A: Tangki dan sumur irrigasi Minor (MI)	3,2 juta m ³	
B: Struktur penyimpanan wilayah sungai	2,7 juta m ³	4,6
C: Kapasitas penyimpanan total	5,4 ^c juta m ³	
Ketersediaan air untuk dipakai (pengisian kembali air tanah + kelembaban tanah + penyimpanan air)	20,5 juta m ³	17,7

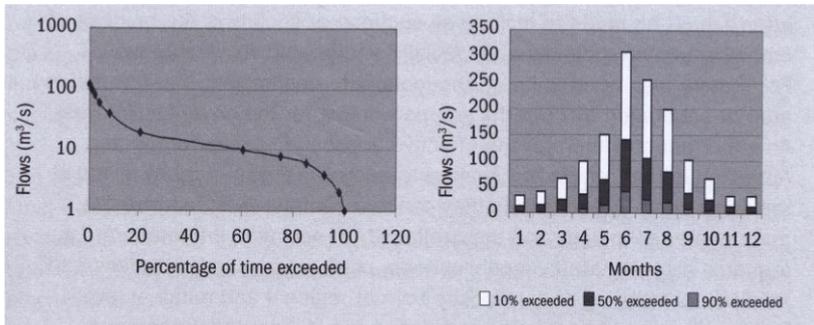
Ketersediaan air untuk masing-masing dari 16 desa ^c	1,3 juta m ³	
Ketersediaan air untuk per ha lahan pertanian	8.600 m ³	
Ketersediaan air untuk penggunaan per kapita	1.367 m ³	

- ^a Berdasarkan data dari stasiun meteorologi yang didirikan oleh otoritas pemerintah dan Gomukh Trust.
- ^b Termasuk permukiman di dalam batas-batas administratif tiap-tiap desa.
- ^c Total penyimpanan aktif. 0,5 m³ ‘simpanan mati’ dicadangkan untuk keperluan darurat.
- ^d Angkaterdiri dari aliran kembalidari struktur penyimpanan daerah hulu dan kolam buatan.

Secara alternatif, kurva durasi aliran dapat dipergunakan untuk menggambarkan jumlah air yang tersedia di suatu sungai. Kurva ini memberikan informasi tentang persentase waktu dimana aliran air tersebut menyamai atau melebihi pada lokasi tertentu.

Kurva durasi aliran ini berdasarkan atas analisa frekuensi atas serangkaian data dan dapat mengacu kepada waktu satu tahun penuh atau periode yang spesifik, sebagaimana ditunjukkan oleh grafik di bawah ini

Kurva durasi aliran (*kiri*) dan distribusi aliran sepanjang tahun (*kanan*)



Gomukh juga memfasilitasi diskusi tahunan dimana para penduduk desa bernegosiasi dan memutuskan alokasi air tahunan untuk tiap-tiap desa. Selama berlangsungnya pertemuan ini, apabila ketersediaan air tahunan lebih tinggi atau rendah dari rata-rata jangka panjang, maka segala surplus atau defisit dibagi kepada desa-desa tersebut. Sehingga, air di lembah, biaya dan keuntungan tahunan, serta defisit dan surplus tahunan dibagi-bagikan secara adil. Proses ini membutuhkan mediasi yang netral dan kadang arbitrase di antara desa-desa tersebut, peran-peran yang pada saat ini dimainkan oleh Gomukh Trust.

Saat ini, Gomukh terlibat tidak hanya dalam konservasi air dan tanah saja, akan tetapi juga dalam pengembangan keseluruhan wilayah DAS. Gomukh telah membantu kelompok mandiri kaum perempuan untuk menciptakan unit-unit pengelolaan sayuran. Gomukh menyelenggarakan pelatihan mengenai teknik pertanian organik, mengorganisir penyimpanannya, pemasaran, pemaketan dan pengangkutan hasil produksi lokal, seperti keterhubungan antar pasar, dan mempromosikan ekowisata. Sebagai anggota dari *Punya Nadi Samsad* (Dewan Perwakilan Rakyat Sungai Pune), Gomukh bekerja untuk memastikan berjalannya partisipasi masyarakat dalam usaha-usaha yang dilakukan untuk mengembalikan

keadaan sungai yang tercemar dan jalanan air di kota Pune dan membersihkan reservoir Ujjani.

Yang paling penting adalah, Gomukh melakukan lobi untuk memastikan bahwa Pendekatan Negosiasi diterapkan pada pengelolaan DAS pada tingkat nasional dan internasional.

Pelajaran yang Dapat Diambil

- Sehubungan dengan sifat dasar Pendekatan Negosiasi yang fleksibel dan dinamis, tidak selalu mungkin menjaga agar jadwal yang telah dibuat berjalan seperti yang direncanakan. Sebagai fasilitator dalam proses negosiasi, kini Gomukh mengakui bahwa penerapan pendekatan tersebut bisa jadi merupakan hal yang memakan waktu pada awalnya, akan tetapi kemudian efektif secara biaya dalam jangka waktu yang lebih panjang. Ada banyak komunitas masyarakat yang sudah diberdayakan, yang kini mempergunakan kelompok-kelompok tersebut untuk menyelesaikan permasalahan lainnya, dan untuk memastikan bahwa solusi yang mereka bangun bersifat berkelanjutan.
- Untuk memastikan bahwa negosiasi mengarah kepada solusi-solusi yang adil, kita perlu melakukan usaha

yang mencakup seluruh bagian masyarakat ke dalam proses pemberdayaan dan dialog, khususnya kaum perempuan dan kelompok-kelompok yang lemah. Fasilitator juga perlu untuk terus waspada untuk memastikan bahwa diskusi-diskusi yang berjalan tidak disabotase oleh kelompok yang kuat, yang hanya memikirkan keuntungannya sendiri.

- Sebuah kondisi penting demi penerapan Pendekatan Negosiasi secara efektif, yaitu usaha-usaha untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang ada pada banyak tingkatan pada waktu yang bersamaan. Isu ini dapat berupa pemberdayaan masyarakat, teknologi yang layak dan ketersediaan informasi ilmiah (contohnya hasil riset yang disebarluaskan melalui publikasi, konferensi, presentasi dan studi), atau pekerjaan lobi dan advokasi pada tingkat regional dan nasional.
- Anggota masyarakat, baik terdidik maupun tidak, dapat memahami dan menghargai informasi ilmiah yang obyektif. Informasi yang sudah disederhanakan, yang berada di tangan para penduduk lokal dapat menjadi perangkat yang ampuh di dalam negosiasi.

2. FANCA Memberikan Pembaruan Terhadap Kerangka Kerja Hukum dan Kelembagaan untuk IWRM di Amerika Tengah

Melalui kampanye advokasi yang lama (dan terus menerus), Fresh Water Action Network Central America (FANCA) beserta para LSM mitranya telah berhasil merumuskan kembali kerangka kerja hukum dan kelembagaan untuk pengelolaan sumber daya air terpadu di beberapa negara. Kampanye ini telah mengusung dialog dan negosiasi di antara para aktor lokal dan organisasi nasional yang terlibat di dalam pengelolaan air, yaitu sektor privat, lembaga negara masyarakat dan perguruan tinggi.

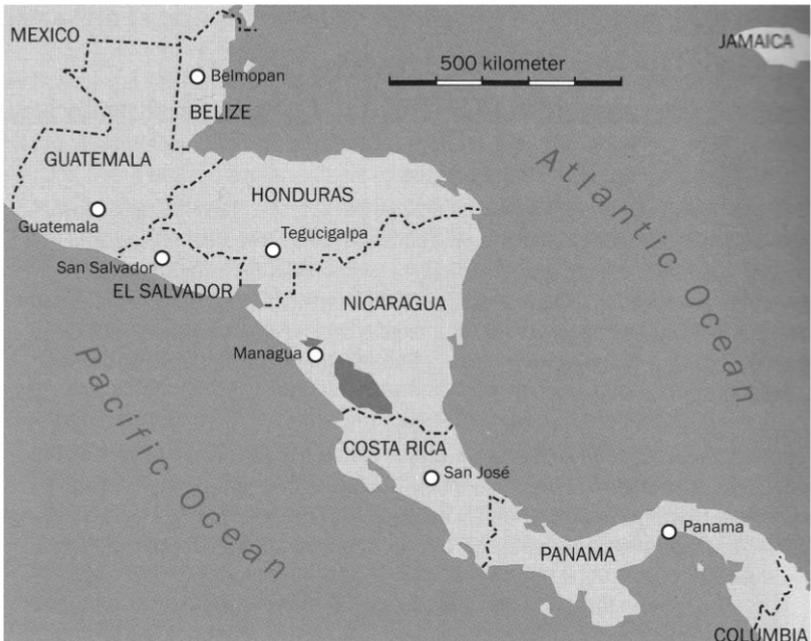
Fresh Water Action Network Central America (FANCA) merupakan suatu jaringan kerja yang terdiri dari organisasi sosial tingkat lokal dan nasional yang terlibat di dalam pengelolaan sumber daya air. Jaringan kerja yang didirikan secara formal pada bulan Maret 2003 tersebut masih bekerja untuk menghubungkan dan mengoordinasikan usaha-usaha yang dilakukan oleh para aktor sosial di wilayah tersebut sejak tahun 2002.

FANCA muncul dari kebutuhan dalam mengungkap keikutsertaan para aktor sosial lokal dan nasional dalam pembuatan kebijakan pada tingkat nasional, regional dan internasional sehingga visi, kebutuhan dan kepentingan mereka dianggap menjadi bagian dari dan menjadi satu dengan proses tersebut. FANCA merupakan bagian dari Freshwater Action Network (FAN), yaitu suatu jaringan kerja global yang berbasis di London, Inggris, yang menghubungkan jaringan-jaringan kerja dan organisasi-organisasi di lintas lima benua.

Di Amerika Tengah, FANCA memiliki lebih dari 200 anggota organisasi – berupa asosiasi, federasi dan kelompok federasi – di Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nikaragua dan Panama (lihat peta pada halaman 174). Dimasing-masing negara, pekerjaan dari jaringan kerja tersebut dikoordinasikan oleh satu titik fokal nasional. Badan tertinggi dalam pengambilan keputusan di FANCA adalah komite regional yang mencakup perwakilan nasional dari masing-masing negara dan sekretariat eksekutif yang bertanggung jawab dalam mengimplementasikan dan mengoordinasikan proyek-proyek yang ada.

Tantangan

Meskipun semua negara yang ada di Amerika Tengah masing-masing memiliki kerangka kerja legal dan kelembagaan untuk pengelolaan sumber daya air, lembaga negara seringkali gagal dalam mengimplementasikan itu semua karena adanya kerangka legal yang tidak memadai dan terkadang justru malah bertentangan, ditambah dengan tidak adanya kemampuan teknis dan finansial. Kerangka kerja yang ada pada saat ini tidak efektif, apabila dilihat dari cara pandang legal dan ekonomi.



Amerika Tengah

Dalam banyak contoh, kerangka kerja hukum yang ada sudah ketinggalan zaman. Undang-undang air seringkali merupakan produk yang berusia sangat tua, dengan berdasarkan perangkat ‘perintah dan kendali’ yang tidak dapat memenuhi tuntutan yang muncul pada masa kini, atau bahkan melampaui kemampuan lembaga-lembaga tersebut untuk bisa diimplementasikan. Situasi ini telah mengakibatkan diciptakannya aturan hukum baru beserta regulasi dalam segala bentuk untuk mengatasi kekurangan-kekurangan yang ada di dalam undang-undang air yang berlaku pada saat ini.

Menyelesaikan Permasalahan Melalui Pendekatan Negosiasi

Sebagai respon bagi banyak permasalahan yang muncul terkait dengan tata kelola air di Amerika Tengah, FANCA memulai suatu proses advokasi yang bertujuan untuk membangun kembali kerangka kerja hukum, memasukkan pertimbangan lingkungan hidup ke dalam perundang-undangan di masa yang akan datang, serta mengembangkan kebijakan regional yang mengusung pengelolaan sumber daya air terpadu.

Titik fokalnasional dari jaringan kerja ini menciptakan proses partisipatif di tiap-tiap negara yang di dalamnya organisasi masyarakat dapat mengekspresikan pandangan-pandangan mereka mengenai tantangan yang mereka hadapi, serta apa yang mereka butuhkan untuk pengelolaan air yang lebih efektif. Pandangan-pandangan ini kemudian dipadukan ke dalam legislasi nasional dan ke dalam Central American Strategy for Integrated Water Resources Management (ECAGIRH), yaitu Strategi Amerika Tengah untuk Pengelolaan Sumber Daya Air Terpadu.

Permasalahan-permasalahan prinsip yang dihadapi masyarakat adalah adanya kebutuhan untuk mengelola air sebagai suatu barang publik, hak asasi manusia untuk memiliki akses terhadap air dan partisipasi yang berkeadilan bagi semua aktor di dalam pengelolaan sumber daya air. Lebih jauh lagi, harus diberikan prioritas untuk memastikan ketersediaan air untuk konsumsi manusia dan untuk keberlanjutan ekosistem.

Kegiatan Kunci dan Hasil

Proses partisipatif dalam merumuskan pembuatan undang-undang melibatkan konsultasi regional (di dalam masing-masing negara) dengan organisasi-organisasi masyarakat,

dalam rangka meningkatkan kualitas proposal untuk rancangan undang-undang, seperti di Nikaragua atau untuk mendesain proposal yang baru seperti di Costa Rica. Hal serupa juga dapat dilihat dari konsultasi nasional dan perancangan lokakarya yang diorganisir dengan organisasi masyarakat sebagai bagian dari proses pengembangan strategi regional (ECAGIRH).

FANCA juga bekerja untuk melakukan identifikasi terhadap aliansi strategis di dalam kongres nasional dan sektor-sektor kunci dalam rangka menggalang dukungan untuk proses pembuatan undang-undang tersebut dan dimasukkannya proposal yang sudah diamandemen. Pada saat yang sama, FANCA meluncurkan kampanye untuk menginformasikan publik tentang kemajuan yang telah dibuat dalam melakukan formalisasi amandemen dan proposal tersebut, serta mempengaruhi para pembuat kebijakan pada tingkat politik.

Proses yang dipimpin oleh FANCA tersebut cocok untuk berada di dalam kerangka kerja Pendekatan Negosiasi karena pembuatan undang-undang untuk air dikembangkan oleh organisasi masyarakat melalui pembahasan dan negosiasi di antara para aktor pada tingkat lokal, dan setelah itu pada tingkat nasional, untuk pengelolaan sumber daya air terpadu

(privat, sektor produktif, lembaga negara, masyarakat, perguruan tinggi, dsb.). Proses negosiasi partisipatif tersebut berarti bahwa sebagian besar sektor mendukung pembuatan undang-undang tersebut pada saat diajukan kepada badan legislatif yang berwenang untuk disetujui.

Sejauh ini, proses tersebut telah membawa beberapa hasil positif. Hal ini mencakup diadopsinya Undang-Undang Pokok Air Nasional (Nikaragua, 2007), Undang-Undang Khusus untuk Air dan Komite Sanitasi (Nikaragua, 2010), serta penggunaan mekanisme ‘inisiatif populer’ untuk mendesak pemerintah di Costa Rica untuk mengajukan rancangan undang-undang tentang pengelolaan sumber daya air terpadu pada tahun 2010.

Untuk mencapai hasil-hasil ini, FANCA telah mempergunakan tiga strategi: penguatan kapasitas organisasi masyarakat; pembangunan komunikasi, pemberdayaan masyarakat dan tindakan pendukung; serta menciptakan kelompok-kelompok penegosiasi.

Penguatan Kapasitas Organisasi Masyarakat

Sejak bertahun-tahun lamanya FANCA telah melakukan advokasi untuk terjadinya perubahan dalam kerangka hukum dan kelembagaan atas IWRM di seluruh Amerika Tengah, serta mempromosikan keterlibatan organisasi-organisasi masyarakat dalam perumusan undang-undang yang baru. Proses ini dimulai dengan suatu survei untuk mengumpulkan informasi dasar mengenai organisasi-organisasi ini dan kapasitas mereka untuk terlibat di dalam pekerjaan advokasi dan menilai rancangan undang-undang yang diajukan, serta untuk mengidentifikasi wilayah-wilayah dimana kapasitas ini perlu diperkuat. Lebih dari 60 organisasi di wilayah tersebut ikut ambil bagian dalam proses ini.

Berangkat dari hasil identifikasi terhadap kebutuhan melalui survei tersebut, FANCA menyusun suatu panduan untuk membantu organisasi-organisasi yang ada dalam menganalisa kebijakan air dan rancangan undang-undang yang diajukan, serta yang sekarang merupakan sumber daya utama yang dipergunakan dalam program pembangunan kapasitas.

Organisasi-organisasi tersebut mempergunakan panduan itu untuk menentukan apakah rancangan undang-undang yang diajukan akan memberikan keuntungan bagi masyarakat, elemen-elemen mana saja yang perlu diubah, dan apakah ada

tema-tema penting yang telah dihilangkan. Mereka telah mengidentifikasi adanya beberapa tema yang telah dihilangkan, terkait dengan proses partisipatif dan akses terhadap sumber daya air milik publik.

Membangun Komunikasi, Memberdayakan Masyarakat dan Mendukung Tindakan yang Dilakukan

FANCA mengusung keterlibatan para aktor lokal dan nasional dalam mengelaborasi kebijakan tentang air dan legislasi pada seluruh tingkatan. Kerja FANCA mencakup kampanye advokasi dan memfasilitasi negosiasi antara pengambil kebijakan dengan masyarakat, yang sejalan dengan strategi yang disetujui setiap tahunnya oleh komite regional.

Dengan mengakui bahwa komunikasi efektif merupakan hal yang krusial dalam semua kampanyenya, maka unit komunikasi FANCA bekerja pada lima tingkatan:

- *Lobi*. Untuk mendukung usaha lobi yang dilakukan FANCA, para anggota jaringan kerja tersebut berkumpul dan menyebarkan informasi serta memelihara database yang berisi informasi kontak

mengenai para pengambil kebijakan di seluruh wilayah tersebut.

- *Media.* FANCA mencoba untuk memastikan bahwa tindakan-tindakan dan kampanyenya memperoleh sorotan penuh dari media dalam rangka menciptakan dan memelihara tekanan yang diberikan atas para pengambil keputusan. Untuk tujuan tersebut, FANCA memiliki akses terhadap wartawan-wartawan yang memiliki posisi penting yang bekerja untuk kantor berita yang paling berpengaruh di wilayah tersebut, mengeluarkan biaya untuk menempatkan beritanya di surat kabar, radio, bahkan televisi, serta membangun relasi dengan media alternatif. FANCA juga mempergunakan bermacam-macam media lainnya, termasuk buletin informasi, video, daftar server, website, jejaring sosial, dsb.
- *Mengampanyekan grafik.* Semua aksi FANCA disertai dengan kampanye propaganda yang mencakup dibuatnya grafik seperti poster, stiker, selebaran, dsb.
- *Berkoordinasi dengan para mitra.* Masih merupakan bagian dari kerja unit komunikasi, koordinasi dengan para mitra melibatkan identifikasi terhadap saluran komunikasi yang paling memadai untuk mendukung tindakan atau proses tertentu. Informasi dan teknologi

komunikasi (*information and communication technology - ICT*) yang modern tidak selalu bermanfaat pada tingkatan ini, khususnya saat bekerja dengan dengan aktor lokal yang mungkin tidak memiliki akses terhadap perangkat demikian. Dalam contoh ini, saluran tradisional seperti telepon, bahan cetak atau bahkan kunjungan pribadi yang dilakukan langsung ke masyarakat bisa lebih efektif.

- *Memperkuat kapasitas.* Karena FANCA bertujuan untuk memfasilitasi partisipasi para aktor lokal ketimbang mewakili mereka, maka penguatan kapasitas mereka dalam terjun ke dalam advokasi dan negosiasi merupakan bagian yang penting dalam semua tindakan yang dianggap demokratis dan mewakili. Unit komunikasi FANCA menyusun materi pendidikan yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran terhadap hal-hal yang terkait dalam sebuah isu. Sebagai contoh, unit tersebut mengeluarkan surat kabar dua kali dalam sebulan berisi informasi mengenai isu pengelolaan air di Amerika Tengah dan proses berjalan yang diikuti oleh para anggotanya.

Komunikasi pada setiap tahap dapat diidentifikasi dalam di seluruh proses yang diikuti oleh FANCA seperti kampanye

'hak atas air' dan National Alliance for Water Protection (ANDA).

Pendirian Kelompok Penegosiasi

Selama proses perancangan dan pengusungan RUU Pengelolaan Sumber Daya Air Terpadu di Costa Rica, para anggota FANCA mendirikan tiga kelompok dengan dukungan dari pemerintah. Proses ini meningkatkan kredibilitas FANCA di mata pemerintah dan sektor privat.

- Kelompok teknis air, yang sifatnya sementara, mengikutsertakan para perwakilan organisasi masyarakat (ada juga di antaranya yang merupakan anggota FANCA), lembaga publik dan sektor privat. Tugas prinsip dari kelompok ini adalah untuk menilai tiga RUU yang sudah diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Selama berlangsungnya enam lokakarya tingkat wilayah dan dua lokakarya tingkat nasional, para peserta dari semua sektor menyumbangkan saran mengenai bagaimana cara meningkatkan kualitas kerangka kerja hukum.
- Komite multi sektor untuk dialog, yang anggota-anggotanya terdiri dari para perwakilan dari sektor privat, akademisi, lembaga negara dan dua organisasi masyarakat, FANCA dan Fundación para el Desarrollo

Urbano (FUDEU), anggota FANCA. Komite ini berhasil dalam memastikan bahwa peningkatan kualitas teknik yang diperlukan sudah dicakup dalam legislasi, serta dalam mengklarifikasi dan mencapai kesepakatan mengenai proses IWRM terpadu yang harus dimasukkan sebagai agenda pembahasan dalam legislasi, yang sebelumnya merupakan hal yang sangat diperhatikan oleh beberapa anggotanya.

- National Alliance for Water Protection (ANDA) didirikan oleh organisasi-organisasi masyarakat yang tertarik untuk mempengaruhi dan meningkatkan mutu pengelolaan air. Para anggota tersebut mengembangkan strategi dan tindakan untuk kelompok masyarakat dan kampanye advokasi pada tiap-tiap tahapan dalam proses tersebut, serta menciptakan proses untuk berbagi dan membahas komentar mereka mengenai kerangka kerja hukum. Dengan mempergunakan mekanisme ‘inisiatif populer’, aliansi tersebut mengorganisir suatu petisi (yang ditandatangani oleh 5% pemilih), yang mendesak pemerintah untuk mengajukan RUU kepada Dewan Perwakilan Rakyat, yang setelahnya dapat mewajibkan Kongres untuk menyetujui atau menolaknya di dalam jangka waktu maksimal dua tahun. Proposal tersebut sekarang (2010) sedang dalam

pembahasan di Kongres dan badan pemerintah yang berwenang dalam pengelolaan air.

Pelajaran yang Dapat Diambil

FANCA telah mempergunakan Pendekatan Negosiasi secara efektif dalam mengumpulkan organisasi-organisasi masyarakat lokal selama proses perancangan dan pengembangan kampanye advokasi. Pendekatan tersebut telah memainkan peran yang penting dalam memungkinkan organisasi-organisasi tersebut untuk terlibat dalam pencapaian kesepakatan mengenai tujuan strategis dan bagaimana cara untuk mengelola momentum kampanye, sebagaimana juga dalam mengidentifikasi adanya sekutu potensial.

Di antara banyak pelajaran yang telah diambil, FANCA menyadari bahwa perancangan kampanye advokasi yang efektif memerlukan hal-hal berikut ini:

- Mempertimbangkan kekuatan dan kelemahan individu dari suatu organisasi masyarakat dan menyediakan dukungan yang relevan untuk memperkuat kapasitas mereka. Selama kampanye ini, FANCA terus bekerja dengan

kelompok-kelompok organisasi masyarakat, jugabekerja di dalam mereka, dengan menyediakan kursus-kursus pelatihan dan lokakarya untuk meningkatkan keahlian negosiasi dan komunikasi mereka.

- Melibatkan organisasi-organisasi masyarakat melalui komunikasi yang efektif. Tidaklah cukup untuk melibatkan mereka dalam pertemuan persiapan saja dan menginformasikan mereka sepanjang berjalannya proses secara keseluruhan. FANCA telah mengembangkan sejumlah strategi komunikasi kreatif untuk menjangkau organisasi-organisasi tersebut.
- Menciptakan taktik dan strategi aliansi dengan jangkauan yang luas terhadap pemangku kepentingan pada permulaan dan selama berlangsungnya setiap kampanye. Organisasi yang memiliki ide yang jelas mengenai tujuan dan nilai mereka kemudian dapat menentukan bagaimana caranya untuk melakukan

pendekatan terhadap sektor privat dan pemerintah.

Apabila suatu strategi kampanye telah dibuat, langkah selanjutnya adalah mengembangkan proses yang terbuka bagi semua orang yang melibatkan semua pemangku kepentingan dalam implementasinya. Kelompok-kelompok penegosiasi telah terbukti sangat bernilai dalam proses semacam ini.

3. AEDES Menyambungkan dan Melakukan Penyesuaian Strategis di DAS Cotahuasi, Peru

Asociación Especializada para el Desarrollo Sostenible (AEDES) telah bekerja untuk memberdayakan masyarakat Peru dan memperkuat kapasitas organisasi lokal sejak tahun 1994. AEDES telah menerapkan Pendekatan Negosiasi dalam proses peningkatan vertikal terhadap perencanaan pengembangan dan pengelolaan DAS yang terpadu dari tingkat desa kepada tingkat sub DAS dan DAS. Sebagai bagian dari strategi peningkatan secara horizontal, AEDES membentuk suatu aliansi dengan LSM mitra untuk berkontribusi kepada rencana pengelolaan di seluruh wilayah DAS tersebut. Para mitra tersebut sekarang sedang berkolaborasi dengan pemerintah daerah untuk mengimplementasikan undang-undang sumber daya air yang baru (2009) dan mendirikan dewan di DAS Ocoña. Pada akhirnya mereka berharap untuk dapat menyumbangkan kontribusinya pada usaha Peru yang masih berada pada tahap awal ini untuk mengorganisir kembali sektor airnya.

AEDES merupakan LSM lokal yang telah bekerja di Provinsi La Unión and Condesuyos di Arequipa sejak tahun 1994.

AEDES mengusung pengelolaan sumber daya alam yang berbasis lokal dan memaksimalkan kesejahteraan sosial dan ekonomi dalam cara-cara yang berkeadilan dan tidak berkompromi mengenai keanekaragaman hayati atau keberlanjutan ekosistem vital. AEDES menerapkan pendekatan-pendekatan partisipatif dalam dukungannya kepada perencanaan pembangunan lokal, agroekologi, ekobisnis, pengelolaan sumber daya air, konservasi masyarakat, wisata pedesaan dan ekspor produk-produk organik, sebagai sarana untuk mengusung pembangunan di beberapa bagian dataran tinggi di Peru yang paling tinggi tingkat kemiskinannya dan paling terpencil.

Penguatan kapasitas dan pembinaan aliansi merupakan kunci dari pendekatan yang dilakukan oleh AEDES. Dengan menegosiasikan kesepakatan kolaboratif dengan pemerintah daerah dan pusat, AEDES mampu untuk memberikan dukungan kepada masyarakat berpenghasilan rendah, termasuk pendampingan dalam perancangan dan implementasi proyek. AEDES berfokus kepada pengembangan usaha dan proyek lainnya yang menyoroti permasalahan gender dan aspek multikultural, keanekaragaman hayati yang berkelanjutan dan pengelolaan

lingkungan hidup, serta manajemen wilayah DAS yang dilakukan secara terpadu.

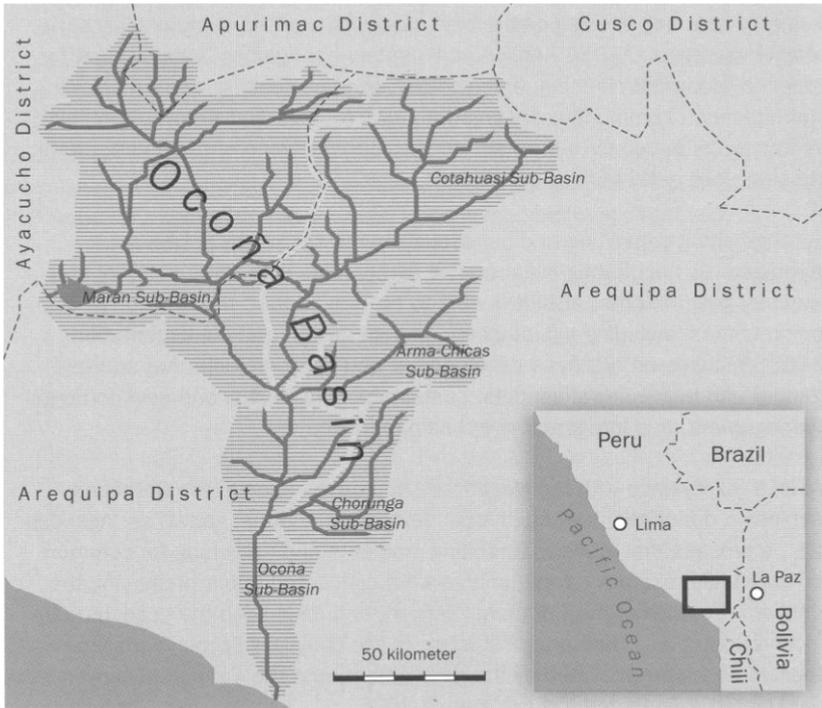
Pengalaman AEDES dalam Pendekatan Negosiasi dimulai di wilayah sub DAS Cotahuasi selama penyusunan rencana pengembangan masyarakat lokal, yang dikenal sebagai 'Agenda 21', yaitu suatu proses yang melibatkan analisa masalah dan mencari solusi bersama. Sebagai contohnya, masyarakat khawatir terhadap pelestarian sumber daya khas ngarai Cotahuasin dan kemudian membahas kekhawatiran mereka dalam pertemuan masyarakat lokal. Kemudian proposal mereka untuk membuat ngarai itu menjadi cagar bagi lanskapindah, diterima oleh pemerintah. Ngarai Cotahuasi ditunjuk sebagai Wilayah Alam yang Dilindungi pada tahun 2005.

Penerapan pendekatan tersebut di sub DAS Cotahuasi melibatkan negosiasi-negosiasi yang dilangsungkan pada tingkat provinsi dan nasional, dimana kelompok masyarakat lokal memainkan peran kunci. Melalui proses-proses ini, strategi yang layak menurut pandangan lokal dimasukkan ke dalam rencana pengembangan dan pengelolaan. Sementara itu, pengetahuan dan prioritas lokal juga mulai memiliki

pengaruhnya pada proses-proses pengambilan keputusan tingkat regional dan nasional.

Wilayah

Cotahuasi, sub DAS dari DAS Ocoña terletak di Provinsi La Unión di Arequipa. DAS yang meliputi area seluas 4.772 km² yang terbentang mulai dari Samudra Pasifik hingga glasier Coropuna pada ketinggian 6.093 m di atas permukaan laut merupakan daerah yang khas wilayah sungai Pasifik di Peru. Wilayah ini memiliki fitur wilayah dan kebudayaan yang khas, sebagaimana juga dengan keanekaragaman hayati yang tinggi. Selama berabad-abad lamanya, keadaan ini dipelihara oleh masyarakat melalui praktek pengelolaan berkelanjutan.



DAS Ocoña, Peru

Para petani di wilayah pegunungan membudidayakan beragam tanaman pangan. Di wilayah-wilayah yang lebih tinggi, keluarga-keluarga di sana bercocok tanam kentang dan *quinoa* (sejenis tumbuhan), serta beternak. Sementara pada daerah-daerah dengan ketinggian lebih rendah, mereka membudidayakan *kiwicha*, *quinoa*, jagung, gandum dan kacang-kacangan untuk konsumsi masyarakat lokal dan dijual. AEDES dan LSM lainnya mendukung asosiasi para petani lokal dalam produksi, pengolahan dan penjualan hasil

panen organik di pasar-pasar Peru dan internasional. AEDES mendorong dipraktikkannya ekonomi alternatif seperti pertanian organik dan wisata pedesaan, dengan mempergunakan sumber daya alam dalam cara-cara yang cocok bagi situasi dan kondisi lokal.

Meskipun keadaan yang relatif terisolasi dari daerah sub DAS Cotahuasi, terdapat beragam pemangku kepentingan, termasuk kantor dinas lokal dari kementerian pemerintah pusat, seperti juga dewan kota yang ada di kabupaten dan provinsi. Pemangku kepentingan kunci lainnya terdiri dari LSM, asosiasi produsen, masyarakat adat, UGEL (pendidikan), usaha transportasi, organisasi perempuan, komite air irigasi, kelompok pemuda, penambang, pengusaha peternakan kuda, peternak udang dan kelompok produsen tanaman organik. Banyak dari antara organisasi-organisasi lokal ini yang telah bergabung satu sama lain pada tingkat provinsi untuk membentuk federasi perempuan, federasi masyarakat adat, dewan air irigasi dan asosiasi produsen tanaman organik di Provinsi La Unión dan Condesuyos.

Tantangan

Kondisi kemiskinan yang ekstrem dari banyak komunitas yang tinggal di wilayah DAS Cotahuasi membawa banyak tantangan terhadap implementasi program. AEDES mulai

bekerja di area tersebut sejak tahun 1994, yang merupakan akhir dari periode panjang kekerasan politik dan sosial di daerah pedesaan Peru, sebagai respon atas permintaan masyarakat sipil terhadap bentuk tata kelola negara yang baru. Dengan keadaan dimana pemerintah mengabaikan begitu saja sebagian besar wilayah Andes, termasuk La Unión dan provinsi-provinsi tetangganya di departemen wilayah Ayacucho, Apurimac dan Cusco sehingga dikuasai oleh organisasi teroris *Sendero Luminoso* (Jalan Berkilauan), maka prioritas AEDES adalah untuk mendorong terciptanya partisipasi penduduk dalam pengambilan kebijakan sebagai suatu sarana pengusungan demokrasi dari bawah ke atas (*bottom up*). Organisasi masyarakat sipil lemah karena putusnyahubungan antara pemerintah dan kebanyakan kelompok lokal, sementara para pemimpinnya diam saja. Setelah AEDES memulai meningkatkan kesadaran masyarakat, para individu dan kelompok-kelompok yang ada mulai mengumpulkan rasa percaya diri terhadap kemampuan mereka untuk membantu rekonstruksi organisasi sosial mereka. Ketika mereka menjadi lebih kuat, mereka bergabung dengan kelompok-kelompok serupa untuk membentuk federasi tingkat provinsi dan, pada tahun 2008, membentuk kelompok pengguna air DAS Ocoña.

Itikad AEDES saat memulai adalah untuk membangun kembali kapasitas organisasi lokal di Provinsi La Unión. Pembangunan kapasitas tersebut pada gilirannya telah memungkinkan perencanaan lokal dengan berbasis pada negosiasi dan musyawarah yang membawa kepada perumusan rencana untuk kabupaten dan provinsi, yang dikenal sebagai Agenda 21, dimulai dari tahun 1996. Hubungan antara proses perencanaan lokal dan perencanaan nasional dengan anggaran ini diperkuat pada tahun 2001 saat pemerintah memperkenalkan reformasi desentralisasi politiknya.

Proses perencanaan partisipatif ini merupakan jembatan penting yang menghubungkan antara pemerintah daerah dan pusat, akan tetapi kontribusi masyarakat akar rumput terhadap kebijakan nasional tetap saja lemah.

Pendekatan Negosiasi, sebagaimana diterapkan oleh AEDES dan walikota Provinsi La Unión ini, sangat fleksibel dan menjalankan fungsinya pada tingkat-tingkat perencanaan yang berbeda serta pembuatan kebijakan secara bersamaan. Analisa, debat dan perencanaan bermula di masyarakat sebelum kemudian melangkah kepada level kabupaten dan provinsi. Melalui pertemuan kesepakatan ini (*consensus*

roundtable) yang pertama kali diselenggarakan pada tahun 1996, Provinsi La Unión menjadi mampu untuk memenuhi perencanaan partisipatif dan reformasi anggaran yang diperkenalkan pada tahun 1990, serta memimpin dalam implementasi yang cepat terhadap dilakukannya pendekatan tersebut oleh para tokoh dan otoritas lokal dalam usahanya mengusung pengelolaan terpadu DAS Ocoña. Pendekatan Negosiasi, sebagaimana dibuktikan dengan adanya praktek pembangunan kesepakatan di kalangan masyarakat lokal, telah memperkaya proses perencanaan pengelolaan DAS Ocoña melampaui tingkat keikutsertaan masyarakat lokal itu sendiri serta panduan yang tertuang di dalam undang-undang sumber daya air Peru yang baru (2009).

Menyelesaikan Permasalahan Melalui Pendekatan Negosiasi

AEDES telah mempergunakan keberhasilannya dalam perencanaan lokal berbasis partisipasi dan kesepakatan untuk lebih jauh mengaplikasikan Pendekatan Negosiasi untuk pengelolaan terpadu wilayah DAS Ocoña. Pendekatan tersebut dibangun atas partisipasi lokal, kapasitas organisasi serta pengambilan keputusan berbasis kesepakatan. Pada saat yang sama, pendekatan tersebut juga meningkatkan keahlian dalam negosiasi yang di dalamnya terdapat beberapa grup

pemangku kepentingan yang berbeda kepentingan. Ini bisa diadaptasikan dalam segala kondisi, dengan mempergunakan pendekatan *bottom up* yang dimulai dari pengambilan keputusan pada tingkat lokal hingga ke wilayah DAS. Dalam proses peningkatan ini, strateginya telah berkembang dan menciptakan tempat-tempat lain untuk perdebatan, pencapaian kesepakatan serta membangun permufakatan pada tiap-tiap tingkat.

Di DAS Cotahuasi, AEDES telah mempergunakan kombinasi langkah-langkah ini dalam mengusung pengembangan sosio-ekonomi dan membangun kembali hubungan sosial. Dengan menjanjaknya rasa percaya diri para peserta dari waktu ke waktu, maka demikian juga halnya dengan kredibilitas, keabsahan dan representasi para aktor lokal yang kini bersatu di dalam visi dan kepentingan mereka dalam mengelola pembangunan di Provinsi La Unión. Pendekatan Negosiasi merupakan suatu proses dinamis yang melibatkan pembangunan kesepakatan di antara organisasi masyarakat dengan otoritas yang berwenang pada tingkatan-tingkatan yang berbeda. AEDES juga telah menerapkan pendekatan ini untuk memperkuat hubungan di antara kelompok-kelompok berbeda yang ikut serta dalam perancangan dan implementasi Agenda 21 untuk lokal.

Strategi AEDES terdiri dari langkah-langkah berikut ini:

- *Memperkuat kapasitas para aktor lokal.* AEDES mengorganisir kegiatan-kegiatan yang ditujukan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perumusan proposal lokal, termasuk pelatihan bagi para tokoh masyarakat untuk meningkatkan keahlian mereka dalam bernegosiasi di kelompok-kelompok dan tingkatan pengambilan keputusan yang berbeda.
- *Memperkuat lembaga-lembaga lokal.* AEDES mendorong terciptanya organisasi masyarakat akar rumput dan menyelenggarakan pelatihan dalam penggunaan perangkat-perangkat manajemen yang dapat meningkatkan kemampuan mereka dalam berkomunikasi dengan organisasi-organisasi, lembaga dan otoritas lainnya.
- *Memperkuat mekanisme partisipasi, perencanaan, dan lobi.* AEDES telah mendukung terciptanya ruang publik untuk partisipasi penduduk yang dikenal sebagai konsensus meja bundar. Pada kelompok perencanaan pada tingkat lokal ini, kelompok-kelompok masyarakat menjadi mampu untuk mengartikulasikan dan membahas proposal berisi pengembangan. Pendekatan ini juga telah diterapkan di dalam proses identifikasi,

pengembangan dan implementasi tindakan atau aksi untuk mencapai penggunaan yang lebih berkelanjutan terhadap sumber daya alam.

- *Merumuskan Agenda 21 untuk tingkat lokal.* Proses perancangan Agenda 21 untuk tingkat lokal telah membantu masyarakat memahami prospek pengembangan mereka sendiri. Selama negosiasi, para peserta dapat menyuarakan aspirasi jangka menengah dan panjang mereka serta membahas kebijakan-kebijakan yang diadakan oleh organisasi-organisasi yang ada dan pemerintah daerah.
- *Mendefinisikan peran-peran dalam proses pengembangan tersebut.* AEDES mengakui bahwa kewarganegaraan yang sejati melibatkan tanggung jawab secara seimbang dengan hak. Dalam kelompok penegosiasi, pencapaian kesepakatan dan pengambilan keputusan yang layak adalah hal yang penting, akan tetapi di dalam proses perencanaan dan kegiatan implementasilah para aktor menjadi mampu mengklarifikasi dan mendefinisikan peran mereka dalam proses pengembangan.
- *Memperkuat sistem komunikasi.* AEDES mendorong terciptanya komunikasi efektif tidak hanya di antara para aktor yang turut serta, akan tetapi juga dengan

publik secara umum yang harus terus diinformasikan mengenai keputusan yang dibuat oleh perwakilan mereka dan kesepakatan apa yang akan diimplementasikan. Sistem komunikasi ini berkontribusi dalam kolaborasi di antara para aktor yang ada di dalam proses negosiasi, memfasilitasi dialog dan pembangunan kesepakatan, serta meningkatkan akuntabilitas.

- *Membangun negosiasi pada bermacam-macam level, mulai dari bawah ke atas (bottom up).* Konsensus meja bundarmemungkinkan semua aktor untuk turut serta dalam pengambilan keputusan dan menyuarakan aspirasi komunitas mereka pada tingkat kabupaten dan provinsi. Pada tiap-tiap diskusi yang diorganisir di kota, kabupaten dan provinsi, dicapai kesepakatan terhadap proposal pengembangan prioritas. Proposal masyarakat lokal diajukan kepada perwakilan mereka yang terpilih melalui pemilihan umum untuk dukungannya terhadap forum diskusitingkat kabupaten. Para wakil rakyat kabupaten ini kemudian mempresentasikan proposal masing-masing kabupaten ke dalam forum diskusitingkat provinsi.
- *Peningkatan.* AEDES telah memanfaatkan pengalaman-pengalaman yang didapatkan di sub DAS

Cotahuasi untuk memperluas kerjanya secara vertikal dengan cara mengorganisir kegiatan-kegiatan yang serupa di wilayah lainnya yang masih berada di sub DAS Ocoña. AEDES juga melakukan peningkatan secara horizontal dengan mendorong pemerintah daerah Arequipa untuk mengadopsikan pendekatan ini setelah mereka mendirikan dewan DAS Ocoña.

Tantangan-Tantangan Baru

Proses pengelolaan DAS Ocoña secara terpadu tengah mendekati tujuannya dalam merangkul semua pemangku kepentingan di dalam proses pembahasan dan pengambilan keputusan yang ada di seluruh wilayah DAS pada tahun 2008 ketika kelompok air Ocoña didirikan. Kelompok ini memberikan dukungan penuh terhadap pertemuan seluruh wilayah DAS tahun 2008 dan 2009, akan tetapi perubahan utama dalam legislasi tentang air dan pengelolaan DAS tahun 2009 mulai mengacaukan usaha-usaha tersebut. Undang-undang tersebut menciptakan entitas baru, yaitu National Water Authority (ANA), dengan dinas-dinas yang terdesentralisasi dan mengurus administrasi 14 DAS makro. ANA telah membagi-bagi wilayah Peru ke dalam wilayah-wilayah DAS, yang masing-masingnya memiliki sungai utama dan wilayah antar DAS yang saling bertetangga dan

diatur oleh suatu otoritas air daerah. Undang-undang baru ini memberikan tanggung jawab utama untuk mendirikan dewan DAS dan rencana-rencana untuk pemerintah daerah, akan tetapi Peru masih harus mengembangkan strategi untuk mengelola wilayah-wilayah DASnya yang banyak dan bersifat multi wilayah.

Undang-undang yang baru tersebut membawa tantangan dan kesempatan. Undang-undang tersebut membutuhkan usaha yang terkonsentrasi untuk memicu dilakukannya tindakan bersama dan mencapai kesepakatan di antara para pemangku kepentingan yang memiliki kepentingan dan prioritas berbeda-beda, namun undang-undang tersebut juga menyediakan dewan DAS dengan dukungan hukum yang diperlukan untuk melakukan perencanaan dan pengelolaan jangka panjang. AEDES melakukan upaya-upaya antisipasi agar Pendekatan Negosiasi yang lebih inklusif bisa memperkaya pelaksanaan undang-undang sumber daya air tersebut dalam bermacam-macam cara. Sebagai contohnya, pendekatan tersebut sudah diterapkan dalam tahap perencanaan oleh para pemangku kepentingan yang memiliki kepentingan berbeda-beda di DAS Ocoña, sehingga besar kemungkinannya penyebaran informasi dan tahap analisa pengelolaan DAS dapat dilakukan dengan lebih cepat. Para

pemangku kepentingan telah mengajukan suatu model dewan yang lebih besar dan lebih representatif di wilayah DAS Ocoña yang melibatkan lebih banyak lagi kelompok yang mewakili kepentingan yang tentunya lebih beragam lagi. Pengguna air untuk kepentingan non pertanian khususnya berada dalam keadaan kurang terwakili di struktur pengelolaan DAS yang baru tersebut.

Di bawah pengaturan undang-undang ini, komposisi dari dewan-dewan tersebut akan sama di seluruh wilayah Peru, apakah terletak di gurun daerah pantai Pasifik, di pegunungan Andes atau di DAS Amazon. AEDES yakin bahwa dewan yang polanya seragam seperti ini akan lebih berpotensi untuk gagal dibanding dengan konsensus meja bundar Pendekatan Negosiasi yang berbasis kontekstual dan fleksibel.

Jumlah kegiatan pertambangan informal telah naik secara drastis di DAS Ocoña di tahun-tahun terakhir ini ketika harga emas melambung tinggi. Kegiatan-kegiatan ini tidak hanya menjadi sumber polusi, akan tetapi juga di daerah-daerah seperti sub DAS Churunga, para aktornya sedang berebut air. Para penambang ini adalah imigran yang tidak memiliki hak untuk mengakses sumber daya alam, akan tetapi mereka kini membentuk suatu kelompok besar yang harus diikutsertakan

dalam pengelolaan wilayah DAS. Karena partisipasi mereka tidak bisa disalurkan melalui konsensus meja bundaryang berbasis hak untuk masyarakat dan anggota di tingkat kabupaten, maka upaya strukturisasi terhadap peranan kelompok penambang inidalam negosiasi untuk pengelolaan DAS mendatangkan tantangan baru.

Pelajaran yang Dapat Diambil

Pendekatan Negosiasi merupakan suatu sarana yang penting dalam mengusung kesetaraan, partisipasi dan proposal lokal yang dapat diterapkan dalam cara-cara yang berbeda, serta dalam konteks dan realitas yang berbeda. Strukturnya yang fleksibel berarti bahwa pendekatan ini dapat disesuaikan dengan konteks, sarana dan misi kelembagaannya. Namun demikian, tingkat keberhasilannya sepenuhnya bergantung kepada dedikasi, inspirasi dan kerja keras dalam memfasilitasi negosiasi tersebut.

- Penerapan Pendekatan Negosiasi yang berhasil dimulai dengan kerja dasar untuk mempersiapkan suatu kondisi yang bisa memfasilitasi, termasuk di dalamnya penguatan dan pembangunan kepercayaan diri dari organisasi lokal. Pemberdayaan organisasi-organisasi ini beserta pembangunan aliansi yang mengikutinya bersifat memakan waktu. Akan tetapi waktu yang

diberikan dalam kerja persiapan organisasi ini meningkatkan tingkat komprehensi dan fleksibilitasnya. Sehingga, para tokoh masyarakat lokal dan LSM-LSM yang ada menjadi mampu menyesuaikan diri dengan kondisi undang-undang dan kebijakan yang berubah-ubah.

- Tim AEDES kini perlu melaksanakan suatu analisa status sosio-ekonomi, sejarah, kecenderungan politik, kepentingan dan preferensi para pemangku kepentingan yang beragam, beserta hubungan-hubungan di antara mereka.
- Pendekatan Negosiasi merupakan suatu proses pembelajaran, yang dengannya para aktor dapat mengembangkan pengetahuan, keahlian dan sikap mereka dengan cara meningkatkan kemampuan mereka untuk mendengarkan, memahami, mendebat dan menjelaskan ide-ide serta proposal yang berbeda
- Negosiasi yang berhasil menuntut para peserta untuk bersikap obyektif dan berfokus pada pengidentifikasian kesamaan serta merancang tujuan yang konkrit.
- Pelembagaan forum-forum untuk diskusi para pemangku kepentingan dan pengambilan keputusan, seperti halnya juga konsensus meja bundar di Peru, merupakan kunci keberhasilan Pendekatan Negosiasi.

Selama forum meja bundaryang ada di masyarakat terhubung dengan forum meja bundaryang ada di tingkat kabupaten dan provinsi, para pemangku kepentingan dapat menggerakkan negosiasi atau hirarki pengambilan keputusan dengan leluasa saat mempresentasikan proposal mereka untuk dijadikan pertimbangan.

- Dimasukkannya semua wilayah sub DAS Cotahuasi ke dalam wilayah Provinsi La Unión telah memfasilitasi perencanaan sub DAS yang mempergunakan forum meja bundarPendekatan Negosiasi pada tingkat provinsi. Perencanaan partisipatif di daerah DAS Ocoña telah menjadi proses lebih lambat, yang membutuhkan pembangunan aliansi di antara para pemangku kepentingan dari tujuh provinsi dan tiga departemen kewilayahan.
- Apabila para profesional kunci telah berhasil diyakinkan terhadap pentingnya Pendekatan Negosiasi, maka pendekatan ini dapat menjadi suatu elemen dari strategi pengusungan pengembangan kelembagaan. Seluruh tim LSM yang ada perlu dilatih dalam penggunaan pendekatan tersebut beserta pemanfaatan perangkat fleksibel yang ditawarkannya.

- Apabila LSM-LSM yang ada mampu membentuk aliansi strategis untuk peningkatan horizontal, bahkan yang meliputi seluruh wilayah DAS, maka hal ini juga akan menguntungkan usaha-usaha lobi dan peningkatan vertikal.

4. ECOA Menuju Pendekatan Negosiasi Untuk Melindungi Sistem Lahan Basah Paraguay- Paraná

Ecologia e Ação (ECO) dan LSM-LSM partnernya dari negara-negara anggota Rio Vivos Coalition telah berhasil menentang proposal jalur air Paraguay-Paraná, yang ditarik secara resmi oleh pemerintah negara masing-masing. Para mitra kemudian membentuk Wetland System Alliance, yang mengembangkan suatu kerangka kerja konsep yang baru, yang di dalamnya masyarakat dan lingkungan hidup menjadi pusatnya, serta lahan basah dilihat sebagai suatu kesempatan untuk pengembangan dan integrasi regional pada semua tingkat. Pendekatan Negosiasi telah meningkatkan perangkat yang inovatif untuk mendirikan kelompok-kelompok dan saluran untuk dialog yang menjadi hal fundamental dalam meningkatkan agenda sub regional

serta menjadikan program terpadu menjadi dapat dipraktekkan.

Ecologia e Ação (ECOIA) didirikan pada tahun 1989 saat sekelompok peneliti dan ahli lingkungan hidup di Negara Bagian Mato Grosso do Sul, Brasil, memutuskan untuk bersama membahas cara untuk meningkatkan kualitas kesejahteraan masyarakat lokal dan mengusung ide konservasi sumber daya alam yang ada di wilayah tersebut. Secara khusus, ECOIA bekerja untuk melindungi daerah Pantanal, wilayah lahan basah daratan yang paling luas di dunia, dan Cerrado (hutan yang bentuknya mirip sabana) di DAS Hulu Paraguay.

Sejak pendiriannya, ECOIA berfokus untuk mengatasi proses kunci untuk masalah-masalah sosial dan lingkungan hidup, yang mempengaruhi kesehatan masyarakat lemah dan ekosistem. Oleh karena itu, ECOIA menggabungkan riset ilmiah, pengetahuan lokal dan tindakan, memimpin inisiatif yang inovatif berdasarkan atas teknologi sosial, serta melobi para pengambil keputusan untuk mengusung kebijakan-kebijakan yang berkelanjutan secara lingkungan hidup dan berkeadilan secara sosial. Pemberdayaan masyarakat dan

otonomi, proses yang demokratis dan pendekatan proaktif merupakan konsep kunci yang memandu kerja ECOA.

ECOA mendukung jaringan kerja dan organisasi-organisasi akar rumput dalam bentuk penguatan kapasitas mereka, serta mengorganisir dilakukannya lobi dan kampanye advokasi. Organisasi ini memahami bahwa perlu untuk melakukankemitraan dan kerjasama dengan para aktor lainnya di wilayah ini untuk bisa meningkatkan skala dan dampak dari kegiatan-kegiatannya dalam mengusung konservasi dan kesejahteraan yang berkelanjutan. ECOA juga menjalankan fungsi sebagai pusat sumber daya yang mengumpulkan dan dan menyebarluaskan informasi mengenai hal-hal yang mempengaruhi wilayah Pantanal dan Cerrado pada tingkat nasional, regional dan internasional.

Isu utama yang disasar oleh ECOA terdiri dari dampak dari proyek infrastruktur; energi dan bahan bakar nabati (*biofuel*); pembangunan berkelanjutan untuk masyarakat perkotaan yang ada di daerah Pantanal; serta mengawal wilayah-wilayah yang dilindungi.

Wilayah

Daerah Aliran Sungai (DAS) Plate sebagai DAS yang terbesar kedua di wilayah Amerika Selatan, merupakan rumah bagi lebih dari 130 juta penghuninya dan berkontribusi bagi hingga 80% perekonomian di Brasil, Argentina, Bolivia, Paraguay dan Uruguay. Di wilayah DAS tersebut, terdapat wilayah dengan keanekaragaman hayati tertinggi di dunia, yang dibentuk oleh konvergensi ekosistem seperti Amazon, Cerrado, Chaco, hutan Atlantik, ilalang (*pampas*) yang lembab dan hutan Chiquitanean. Semua ekosistem ini memberikan kontribusi bagi sistem makro dataran banjir yang terletak sepanjang sungai Paraguay dan Paraná, yang dikenal sebagai sistem lahan basah Paraguay-Paraná.



DAS Plate. Wilayah biru di DAS tersebut mengindikasikan lokasi lahan basah yang terdiri dari sistem lahan basah Paraguay-Paraná.

Sumber: Intergovernmental Coordinating Committee of the Plate River basin countries (CiC Plata).

Di dalam wilayah yang luas dan luar biasa ini, terdapat sedikit pemukiman penduduk dan wilayah vegetasi alami serta habitat margasatwa yang secara internasional diakui sebagai Cagar Biosfer, situs Ramsar dan situs Warisan Alam

Dunia. Membentang di wilayah seluas 400.000 km², sistem lahan basah Paraguay- Paraná adalah koridor air tawar terbesar di dunia, dengan panjang sungai lebih dari 3.400 km yang bebas dari adanya bendungan, yang menyediakan air tawar untuk lebih dari 20 juta orang di wilayah pedesaan dan perkotaan, termasuk ibukota seperti Asunción (Paraguay) dan Buenos Aires (Argentina).

Sistem lahan basah Paraguay-Paraná memenuhi kebutuhan dari banyak fungsi ekologis, ekonomi dan sosial. Sistem ini membantu mencegah banjir dan kekeringan skala besar melalui dinamika pengaturan alami terhadap dataran banjir. Sistem ini juga menyimpan sebagian air hujan dalam porsi yang signifikan dari keseluruhan yang ada di daerah DAS tersebut. Selain itu, juga melakukan pengisian kembali (*recharge*) terhadap akuifer air tanah, serta menyediakan habitat alami bagi banyak spesies binatang dan tumbuhan, sehingga sistem ini berkontribusi bagi keanekaragaman hayati yang tinggi di wilayah tersebut.

Tantangan

Pertumbuhan penduduk yang intens di DAS Plate lebih dari 50 tahun terakhir ini terlihat sebagai ekspansi yang sangat cepat dari perbatasan agrobisnis dan pertanian, kegiatan

pertambangan, pusat teknologi dan riset skema infrastruktur dan pembangunan industrial. Sangat disayangkan, keuntungan dari pertumbuhan ini belum didistribusikan secara merata di masyarakat. Di beberapa wilayah, kualitas ekosistem alam telah menurun sedemikian parahnya, sehingga meningkatkan kerapuhandari masyarakat yang bergantung padanya secara langsung untuk kesejahteraan mereka.

Di seluruh wilayah sistem lahan basah Paraguay-Paraná, aktivitas-aktivitas yang berkaitan dengan wisata, perikanan (contohnya komersialisasi ikan untuk makanan, olahraga memancing, dsb.), produksi kerajinan tangan dan pengambilan serta komersialisasi produk alam dan buruan, masih menghidupisejumlah besar masyarakat yang mendiami wilayah sungai dan masyarakat adat serta menghasilkan pendapatan untuk bagian-bagian masyarakat yang paling miskin di lima negara di sana.

Permasalahan utama adalah kerentanan masyarakat lokal yang bergantung pada sumber daya alam dan kualitas lingkungan hidup yang terkait. Lahan basah bertanggung jawab dalam menyediakan kesejahteraan untuk masyarakat, akan tetapi pada waktu yang sama, dalam konteks kebijakan

regional yang besar dan investasi, dilihat oleh para pengambil keputusan sebagai rintangan bagi pembangunan.

Lebih dari dua dekade terakhir ini, panggilan ‘integrasi regional’ yang digaungkan oleh banyak negara dan masyarakat internasional telah mengemuka, dengan berdasarkan prospek skema pembangunan infrastruktur besar. Persepsi negara-negara tersebut yang berlaku pada saat ini adalah bahwa pembangunan sektor transportasi, energi dan telekomunikasi dapat membantu menyelesaikan ‘hambatan bentang alam’ seperti lahan basah ini, memperkuat pasar dan mempromosikan kesempatan ekonomi yang baru.

Pada awal tahun 1990, sebagai contohnya, lima negara di DAS Plate mengajukan proyek-proyek keteknikan untuk meningkatkan kualitas navigasi. Salah satu dari proyek ini adalah jalur air Paraguay-Paraná yang tadinya akan mencakup intervensi-intervensi besar seperti pengerukan dan pelurusan lekuk saluran sungai utama. Beberapa proposal lainnya untuk proyek infrastruktur besar berada di belakangnya, mencakup paket pembangunan seperti ‘Inisiatif bagi integrasi infrastruktur regional di Amerika Selatan’ yang dicanangkan pada tahun 2000 dan ‘Program akselerasi

pertumbuhan' yang diajukan oleh pemerintah Brasil pada tahun 2007.

Namun, meskiada kenaikan dalam jumlah dan skala investasi infrastruktur dan energi yang diusung oleh lembaga-lembaga keuangan internasional dan bank regional, serta produksi masif untuk ekspor, tantangan mengatasi persoalan kemiskinan dan ketidaksetaraan masih sangat besar. Ekspansi perbatasan pertanian di wilayah sungai tersebut telah berlanjut kepada skala yang belum pernah terjadi sebelumnya, didorong oleh permintaan ekspor ke Cina dan meledaknya kepopuleran bahan bakar nabati. Dikombinasikan dengan kerja konstruksi besar dalam nama 'integrasi ekonomi regional', hal-hal ini menjadi salah satu dari tantangan besar bagi pembangunan karena mengancam keberlanjutan dan keadilan di seluruh wilayah tersebut.

Menyelesaikan Permasalahan Melalui Pendekatan Negosiasi

Pada tahun 1994, Rios Vivos Coalition telah dibentuk oleh lebih dari 300 LSM dan asosiasi, termasuk LSM akar rumput, kecil dan tingkat nasional di DAS Plate, sebagaimana juga yang datang dari Eropa dan Amerika Utara. Koalisi ini berhasil menentang proposal untuk jalur air Paraguay-Paraná,

yang kemudian ditarik secara resmi oleh masing-masing negara.

Kolaborasi tersebut merupakan pelaksanaan pembelajaran besar bagi ECOA dan banyak LSM lainnya yang secara bertahap mulai menyadari bahwa melakukan penentangan terhadap skema besar saja tidaklah cukup. Mereka perlu memperkuat strateginya dengan suatu visi alternatif untuk pembangunan berkelanjutan dan kesejahteraan lokal, visi yang mempertimbangkan kesejahteraan lokal, keanekaragaman sosial dan kultural, keberlanjutan lingkungan hidup, seperti juga halnya dengan kesetaraan, demokrasi dan pembangunan ekonomi yang berkeadilan.

LSM-LSM tersebut sepakat bahwa mereka perlu mempersatukan strategi mereka dan menerapkan pendekatan partisipatif, dengan cara melibatkan sejumlah besar organisasi akar rumput dan golongan masyarakat lemah. Pada saat yang bersamaan, mereka juga perlu menjangkau para pengambil keputusan, aktor masyarakat dan lembaga internasional, serta menerjemahkan pengetahuan dan tuntutan dari masyarakat lokal menjadi proposal untuk kebijakan dan teknologi sosial yang inovatif, hal tersebut

akan mengarusutamakan perlindungan ekosistem dan peningkatan kesejahteraan.

LSM-LSM tersebut memutuskan untuk menerapkan Pendekatan Negosiasi untuk meningkatkan pengelolaan sistem lahan basah dan mengambil langkah penting berikut ini.

Kerangka Kerja Konsep

Langkah pertama yang diambil oleh ECOA dan LSM-LSM lainnya adalah membangun kerangka kerja konsep bersama yang mempertimbangkan ketersambungan dan dinamika antar lahan basah di DAS Plate. Konsep seperti ini dibentuk dalam konsep ‘sistem lahan basah Paraguay-Paraná’.

Konsep ini melibatkan suatu pergeseran besar paradigma, yang menempatkan lahan basah dan masyarakatnya sebagai pusat strategi. Mereka dilihat sebagai elemen kunci di dalam mengamankan kesejahteraan lokal dan mengurangi kemiskinan, dalam rangka melindungi ekosistem dan menghormati hubungan kebudayaan, ekonomi, dan sosial. Hal tersebut juga mengajak para pengambil keputusan untuk tidak melihat lahan basah sebagai hambatan alami terhadap

pembangunan, melainkan sebagai kesempatan untuk pembangunan dan integrasi regional pada seluruh tingkatan.

Aliansi dan Kelompok Untuk Penjangkauan

Langkah kedua melibatkan koordinasi kinerja LSM yang terlibat dalam prakarsa tersebut. Mereka membentuk Aliansi Sistem Lahan Basah (Wetland Sistem Alliance) sebagai saluran utama untuk mengomunikasikan informasi dan menjangkau para pengambil keputusan, otoritas publik dan lembaga internasional, terlepas dari hambatan politik dan birokrasi yang ada. Aliansi akan lebih proaktif dalam mengelaborasi visi dan pedoman program terpadu untuk sistem lahan basah.

Pada tahun 2005, sebagai hasil dari kampanye mobilisasi intens yang dipimpin oleh Wetland System Alliance beserta para LSM anggotanya, konsep sistem lahan basah telah menjangkau pemerintah dari lima negara serta organisasi-organisasi internasional. Tonggaknyanya adalah Kesepakatan Poconé yang ditandatangani oleh pemerintah lima negara yang secara resmi mengakui sistem lahan basah. Mereka sepakat untuk mengadopsi konsep sistem lahan basah dalam agenda nasional mereka untuk memelihara dinamika dan interaksi ekosistemnya serta mempromosikan kesempatan

akan kesejahteraan yang berkelanjutan. Dengan kata lain, kelima negara ini sepakat untuk mengembangkan suatu program terpadu untuk pembangunan regional terhadap sistem lahan basah. Kesepakatan tersebut telah diakui oleh konvensi-konvensi besar (seperti Konvensi Ramsar) dan oleh organisasi-organisasi internasional seperti UNESCO dan IUCN.

Perjanjian Poconé menciptakan kondisi yang memungkinkan untuk dilaksanakannya pengembangan inisiatif di bawah ‘payung’ sistem lahan basah. Para donor internasional didorong untuk mengadopsi dan mendanai bagian-bagian yang ada dalam agenda tersebut, sementara pemerintah menjadi mampu mengagendakan sistem lahan basah ke dalam program nasional mereka.

Mobilisasi, Jaringan Kerja dan Pendekatan Sub-Regional.

Mengusung saluran dan kelompok untuk pembahasan dengan bermacam aktor kunci, mulai dari otoritas publik, lembaga riset, lembaga akar rumput dan internasional pada tingkat lokal, nasional, regional dan internasional, telah terbukti fundamental untuk meningkatkan tema dan agenda sub-regional untuk mempraktekkan ‘program terpadu’ tersebut.

Mobilisasi dari sejumlah aktor menghasilkan dinamika positif, yang di dalamnya para aktor bisa mengambil kepemilikan konsep sistem lahan basah beserta isinya.

Selain itu, dengan menciptakan jaringan kerja dan badan koordinasi, Wetland System Alliance tersebut membantu mengusung diadopsinya konsep sistem lahan basah pada semua tingkatan masyarakat, sehingga meningkatkan rasa kepemilikan dan komitmen pada tingkat lokal. Sebagai contohnya, pembahasan di wilayah Pantanal menyebabkan terciptanya konsolidasi atas suatu jaringan kerja sub-regional lintas batas, yang melibatkan LSM-LSM dari DAS Hulu Paraguay di Bolivia, Brasil dan Paraguay, serta pembangunan strategi bersama yang disesuaikan dengan strategi yang dirumuskan oleh Wetland System Alliance.

Pada saat yang sama, penciptaan dari aliansi tematik, seperti Jaringan Kerja Nelayan memungkinkan dilakukannya upaya lebih lanjut pada bidang teknologi sosial dan kerangka kerja kebijakan yang mempertimbangkan para aktor lokal dan memberikan peluang untuk menghasilkan pendapatan, dengan menggabungkan pemanfaatan yang bijak terhadap sumber daya alam dengan pengetahuan lokal.

LSM-LSM mempergunakan bermacam-macam metode dan perangkat yang inovatif dan kreatif untuk menarik minat, menginformasikan dan melibatkan para aktor yang berasal dari berbagai lapangan, serta mengorganisir lokakarya regional dan/atau tematik, pembahasan dan pameran publik. Mengakui bahwa komunikasi yang efektif adalah hal yang penting, mereka menerjemahkan informasi teknis menjadi lebih sederhana, dalam bahasa yang lebih mudah diakses dan membuatnya menjadi lebih mudah pula untuk diakses dalam beragam format yang dirancang untuk memenuhi kebutuhan banyak audiens.

Memperkuat ‘inisiatif evolusi positif’

‘Inisiatif evolusi inisiatif’ adalah istilah yang dipergunakan oleh para anggota Wetland System Alliance untuk mengacu kepada inisiatif (percontohan) lokal yang berkontribusi pada peningkatan kualitas kesejahteraan dan perlindungan ekosistem dengan memperhatikan pengetahuan lokal/tradisional dan teknologi yang inovatif. Inisiatif semacam ini dapat direplikasi/dicontoh, ditingkatkan dan/atau diterjemahkan dalam bentuk kebijakan serta program yang diimplementasikan di seluruh wilayah sistem Paraguay-Paraná. Salah satu contoh adalah proyek ‘umpan hidup’ untuk masyarakat yang mendiami wilayah tepi sungai

di Pantanal, Brasil, dipimpin oleh ECOA. Baru-baru ini proyek tersebut telah di adopsi sebagai sebuah program resmi Kementerian Perikanan di Brasil, dan kini sudah menarik minat dari otoritas yang berwenang di Paraguay dan Argentina.

Pelajaran yang Dapat Diambil

- Dalam menerapkan Pendekatan Negosiasi untuk pengembangan sistem lahan basah Paraguay-Paraná, Wetland System Alliances telah mengakui potensinya untuk kemudian melakukan replika dan peningkatan terhadap berbagai upaya lokal, yang pada gilirannya dapat menghasilkan pendekatan inovatif terhadap pembangunan yang berkeadilan. ‘Evolusi inisiatif positif’ ini sekarang sedang dipergunakan sebagai bahan penyusun untuk strategi terpadu dan program untuk pembangunan berkelanjutan bagi sistem lahan basah.²
- ECOA dan LSM-LSM lainnya di DAS Plate menemukan bahwa kerja mereka pada level akar rumput telah mendorong otoritas publik untuk berinvestasi dalam pelayanan dasar seperti kesehatan dan pendidikan, serta untuk menyelesaikan dimensi

kemiskinan dari hal-hal demikian sebagai akses terhadap dan hak atas sumber daya alam.

- Usaha-usaha yang dilakukan untuk memperkuat masyarakat lokal bisa menjadi hal yang paling efektif ketika mereka bisa berfokus dalam memfasilitasi keterlibatan mereka dalam pengambilan keputusan, dalam meningkatkan kapasitas lokal serta otonomi dengan cara menciptakan dan mendukung asosiasi-asosiasi yang berada di tingkat lokal, dalam menghasilkan pendapatan melalui promosi terhadap penggunaan sumber daya alam secara bijak, serta dalam mengenalkan perencanaan partisipatif.

5. Telapak –PBS Memprakarsai Pendekatan Negosiasidi DAS Lamasi, Indonesia

Telapak adalah sebuah organisasi yang mendukung inisiatif lokal di seluruh wilayah Indonesia. Dalam menanggapi konflik yang berkembang di antara para pengguna air di DAS Lamasi, Telapak dan Perkumpulan Bumi Sawerigading (PBS), sebuah LSM lokal, menciptakan suatu kelompok dimana para pengguna air dapat mendiskusikan masalah-masalah mereka. Pekerjaan mereka juga menelurkan hasil berupa peraturan daerah tentang pengelolaan dan konservasi wilayah sungai. Inisiatif ini memperoleh dorongan yang sangat positif dalam konteks undang-undang air yang baru dan upaya-upaya memperkenalkan pengelolaan air partisipatif di tingkat wilayah DAS. Sebuah DAS dewan telah didirikan, dimana dewan ini akan memiliki tugas-tugas yang menarik dalam mengembangkan Pendekatan Negosiasidi dalam proyek percontohan.

Telapak adalah LSM tingkat nasional. LSM ini merupakan sebuah organisasi anggota yang terdiri dari para individu yang berafiliasi dengan LSM lain, dunia usaha korporat, perguruan tinggi, media atau kelompok masyarakat adat.

Telapak bekerja untuk mencapai kedaulatan dan integritas kelompok masyarakat adat, para nelayan dan petani dalam hubungan yang berkelanjutan dengan lingkungan mereka.

Kerja mereka meliputi:

- penguatan kapasitas para mitranya, jaringan kerja LSM-LSM akar rumput, dan masyarakat lokal dalam mengelola sumber daya alam;
- berkoordinasi dengan para tokoh/pemimpin formal dan informal, dengan LSM-LSM lainnya di tingkat lokal, nasional dan internasional, serta dengan kampus/perguruan tinggi dalam meningkatkan kualitas pengelolaan sumber daya alam;
- bertindak sebagai kelompok penekayang menysasar perusahaan-perusahaan besar dan lembaga keuangan agar mereka bertanggung jawab atas konsekuensi sosial dan lingkungan dari aktivitas-aktivitas mereka; dan
- mempromosikan praktik dan kebijaksanaan yang akan memastikan terlaksananya pengelolaan sumber daya alam yang lebih adil.

Organisasi ini bertujuan bisa memiliki kemandirian finansial, berbekal dukungan dari koperasi dan usaha masyarakat yang bersangkutan dalam percetakan, media massa, pertanian

organik, dan perikanan dan kehutanan yang sifatnya berkelanjutan.

Sejak tahun 2008, Telapak telah mewakili masyarakat pada semua lapisan di dalam pengelolaan sumber daya air, termasuk dalam perencanaan, pengambilan keputusan, implementasi, serta monitoring dan evaluasi. Telapak merupakan anggota Dewan Sumber Daya Air Nasional (DSDAN). Pada tahun 2006, dengan dukungan dari badan-badan pembangunan dari Belanda, Both ENDS dan Telapak menyelenggarakan menyediakan pelatihan untuk memperkuat kapasitas LSM dalam melaksanakan Pendekatan Negosiasi. Proyek Percontohan ini merupakan percobaan lebih lanjut untuk menguji manfaat dan kemungkinan dilaksanakannya pendekatan ini di seluruh wilayah Indonesia. Dalam salah satu proyek-proyek ini, Perkumpulan Bumi Sawerigading (PBS), suatu LSM dari Palopo, Sulawesi Selatan, memainkan peran penting dalam mengorganisir masyarakat yang mendiami DAS Lamasi.

PBS bekerja di wilayah Luwu Raya, dengan berfokus pada pengurangan tingkat kemiskinan dan mengusung Hak Asasi Manusia kelompok marjinal yang telah dirampas aksesnya terhadap sumber daya alam yang penting bagi kesejahteraan

mereka.³ Sejak tahun 2002, PBS telah mengorganisir masyarakat di DAS Lamasi, dimulai dengan organisasi-organisasi yang lokasinya berdekatan, dan memimpin dibentuknya Forum DAS Walmas pada tahun 2005 serta pengenalan sebuah peraturan daerah (perda) pada tahun 2006.

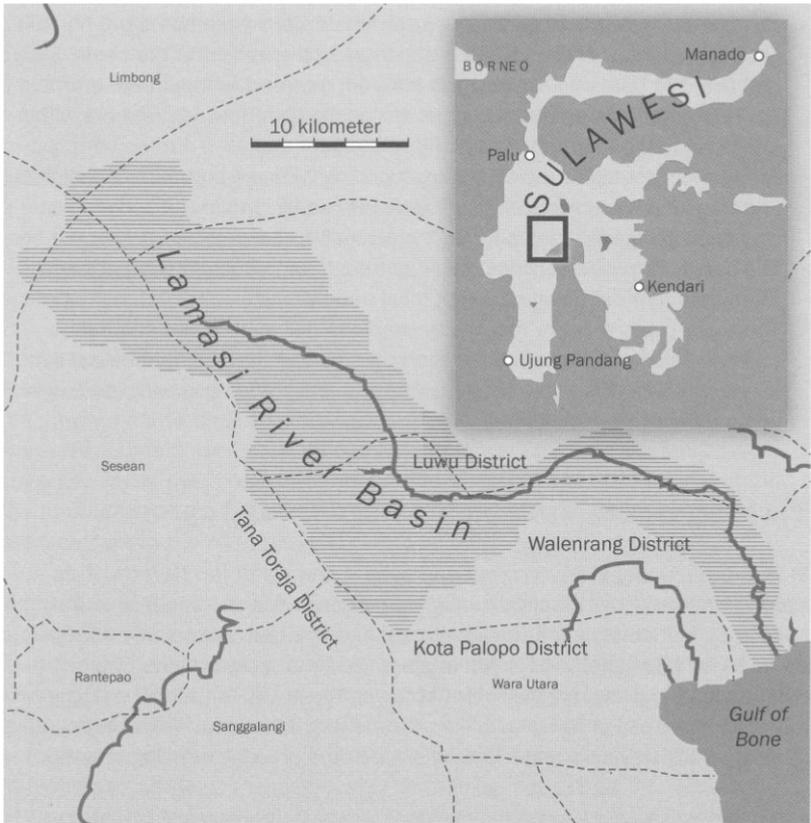
Wilayah

Sungai Lamasi adalah sebuah sungai kecil sepanjang kira-kira 70 km di Sulawesi Selatan. Luas DASnya sekitar 48.700 ha, yang kira-kira 37.300 ha dari total tersebut (75%) terletak di dalam wilayah Kabupaten Luwu, dan sisanya 25% di Kabupaten Toraja Luwu Utara (masing-masing 4.200 dan 7.200 ha). Populasi penduduk yang mendiami DAS Lamasi diperkirakan sekitar 56.000 orang pada tahun 2009.

Rata-rata debit air dari sungai Lamasi adalah sekitar 14 m³/detik. Bagian atas dan tengahsungai berada di daratan tinggi yang bergunung-gunung. Sementara, dataran banjirnya meluas hingga kawasan pantai. Lamasi bergabung dengan sungai Rongkong untuk membentuk sebuah delta luas di Teluk Bone (lihat peta di halaman **370**). Sungai tersebut mengalami banjir hingga tiga kali setiap tahunnya. Hal ini sangat mempengaruhi kondisi kehidupan dan kegiatan

perekonomian, terutama di bagian hilir dari pertemuan dua sungai tersebut.

Saat ini masih ada hutan yang belum terjamah di daerah DAS bagian atas. Sementara ekosistem bakau di bagian bawahnya merupakan daerah yang penting bagi para nelayan lokal. Sekitar 50% dari DAS tersebut terdiri dari hutan lindung, 10% hutan produksi dan sekitar 5% hutan bakau. Sisanya 35% diperuntukkan bagi pertanian, permukiman, dan pemanfaatan lainnya. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan masyarakat lokal di wilayah DAS terdiri dari sawah beririgasi (sekitar 10.000 ha, walaupun tidak sepenuhnya beroperasi), pembudidayaan rumput laut, perikanan, budi daya ikan dan produk pertanian seperti cokelat, kopi dan buah-buahan (durian dan rambutan). Aktivitas perekonomian terdiri dari pertambangan pasir dan batu kerikil di dasar sungai, pertambangan mineral galena (ada konsesi atas tanah seluas 400 ha dalam tahap perencanaan) dan pembangkit listrik tenaga air berskala kecil.



DAS Lamasi, Sulawesi Selatan, Indonesia

Tantangan

- Konsesi-konsesi dalam penebangan hutan dan pembalakan liar (disokongoleh orang-orang kaya dari kota) telah menyebabkan degradasi hutan yang tidak terkendali di wilayah DAS bagian atas, yang mana memiliki andil dalam

peningkatan frekuensi banjir dan kondisi kekeringan di wilayah hilir.

- Pada daerah pesisir, pembukaan hutan bakau untuk tambak ikan dan budi daya rumput laut mengancam banyak ekosistem yang rentan terhadapnya.
- Kerusakan ekosistem hutan saat ini mengancam flora dan fauna endemik, beberapa spesies sudah berada di ambang kepunahan.
- Masyarakat di wilayah DAS Lamasi memiliki akses dan pengaruh yang terbatas dalam pengambilan kebijakan. Sebagai contoh di KabupatenLuwu, ada sistem perencanaan pemanfaatan lahan, tetapi mengabaikan hak-hak tradisional masyarakat, dan ketika organisasi-organisasi lokal menyuarkan keberatannya, mereka diabaikan.
- Sedikitkoordinasi di antara departemen-departemen pemerintah.
- Pengelolaan skema irigasi di daerah bagian tengah DAS telah gagal mempertimbangkan kepentingan yang berbeda antara masyarakat hulu dan hilir. Hal ini telah memicu terjadinya konflik antara petani yang tinggal di dalam dengan dan diluar daerah irigasi .
- Organisasi petani di dalam skema irigasi berasal dari rancangan dan pengaruh pemerintah, serta tidak bersedia atau tidak dapat ikut serta di dalam organisasi-organisasi

pengoordinasi masyarakat seperti Forum DAS Lamasi (lihat bagian di bawah ini).

- Kualitas pelayanan publik, seperti kesehatan dan pendidikan masih buruk dan sering gagal dalam memenuhi kebutuhan dasar masyarakat lokal.
- Ada rencana untuk memberikan konsesi pertambangan (untuk marmer dan mineral seperti galena dan timah hitam) di wilayah DAS bagian atas, akan tetapi sebagian besar terletak di wilayah tangkapan air irigasi dan akan bertentangan dengan hak ulayat yang dimiliki oleh masyarakat adat.

Menangani Permasalahan-Permasalahan yang Ada Melalui Pendekatan Negosiasi

Pada tahun 2004, Pemerintah menyetujui diundangkannya UU air yang baru (Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air), yang membawa perubahan besar dalam lanskap pengelolaan air di Indonesia. Untuk pelaksanaan UU ini, wilayah Indonesia dibagi ke dalam 133 wilayah sungai (sungai-sungai besar dan kombinasi dari DAS sungai kecil). Tanggung jawab dalam pengelolaan wilayah-wilayah tersebut secara tentatif ditugaskan kepada tingkatan nasional, provinsi atau tingkatan administratif lainnya yang lebih rendah. Ada satu dewan air nasional dan lebih dari 30

dewan air tingkat provinsi yang sedang dalam proses pendirian.

UU baru ini juga menyediakan kerangka kerja bagi pembentukan Tim Koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Air (TKPSDA) di dalam setiap DAS. Wewenang tim-tim ini belum jelas (pada akhir tahun 2010), tetapi mereka akan memberikan laporan kepada Pemerintah dan pemerintah daerah provinsi. UU ini juga memungkinkan dibentuknya dewan air pada tingkat kabupaten atau komite DAS apabila dibutuhkan.

Dalam konteks implementasi UU air yang baru ini, Bank Dunia menugaskan konsorsium LSM, termasuk Telapak dan Both ENDS, untuk mengembangkan suatu model untuk partisipasi publik dalam pengelolaan sumber daya air. Berdasarkan analisa dari tiga DAS percontohan yang ditetapkan oleh konsorsium ini, Telapak dan Both ENDS merekomendasikan kepada Bank Dunia bahwa Pendekatan Negosiasi menawarkan model yang baik bagi partisipasi publik, serta bahwa Pendekatan Negosiasi harus dikembangkan lebih jauh untuk implementasi UU tersebut.

Sejalan dengan rekomendasi ini, pada tahun 2009 Telapak dan PBS berinisiatif untuk menerapkan Pendekatan Negosiasi pada di DAS Lamasi.⁴ Inisiatif ini dilanjutkan pengembangannya dari kegiatan persiapan dari Forum DAS Lamasi, yang didirikan pada tahun 2005 dengan bantuan PBS. Forum ini dibentuk sebagai kelompok untuk mencari solusi bagi sengketa yang berkepanjangan terhadap air, akan tetapi dalam perjalanannya bergerak melampaui isu ini, yaitu untuk memformulasikan dan mengajukan opsi pengelolaan alternatif untuk DAS tersebut. Kegiatan Forum DAS Lamasi ini menuai hasil dalam pengenalan Peraturan Daerah No. 9 tahun 2006 tentang Pengelolaan dan Konservasi Sumber Daya yang ada di DAS Lamasi. Karena terinspirasi dari Perda inilah, maka pemerintah daerah mengambil langkah membentuk Komite DAS Lamasi (KDL) pada bulan Juli 2010, yang anggotanya terdiri dari empat orang pejabat pemerintahan dan tujuh perwakilan masyarakat.

Selama empat tahun ke depan, tugas-tugas terpenting dewan salah satunya adalah perumusan strategi pengelolaan air. Merupakan tujuan eksplisit pemerintah untuk dapat berdialog dengan masyarakat lokal mengenai pemanfaatan sumber daya air di daerah tersebut. Meskipun daerah pengelolaan tidak (belum) meliputi wilayah DAS secara keseluruhan,

diharapkan KDL ini dapat menjadi percontohan untuk penerapan Pendekatan Negosiasi dalam pengelolaan sumber daya air terpadu pada tingkat aliran sungai di seluruh Indonesia.

Telapak dan PBS bertujuan untuk terlibat ke dalam dialog dengan pemerintah kabupaten mengenai model pengelolaan sumber daya air yang meliputi mekanisme yang bisa memungkinkan keterlibatan masyarakat dalam semua langkah manajemen pada basis jangka panjang. Kegiatan kuncinya adalah pelatihan bagi perwakilan masyarakat lokal dan pegawai pemerintahan kabupaten. Pelatihan tersebut akan berfokus pada langkah-langkah dasar yang dipergunakan dalam menyelenggarakan negosiasi sebagai proses pembelajaran partisipatif, prinsip-prinsip dasar IWRM dan manajemen strategis. Pelatihan manajemen strategis terdiri dari, sebagai contohnya, kesejahteraan dan analisa kegiatan rumah tangga di DAS Lamasi, dengan tujuan untuk menilai konflik yang ada dan memahami situasi dan keadaan kelompok-kelompok sosial yang penting. Sebagai tambahan, para peserta pelatihan nantinya akan menjadi lebih familiar dengan pengaturan kelembagaan untuk pengelolaan sumber daya air di Indonesia.

Pelajaran yang Dapat Diambil

- Ada sedikit studi mengenai hidrologi, ekologi, ekosistem serta flora dan fauna yang telah dilaksanakan di DAS Lamasi. Selain itu, informasi yang terbatas tersebut tidak tersedia atau tidak bisa diakses oleh publik. Tanpa akses terhadap informasi yang mendetail, LSM-LSM tersebut tidak dapat menyerukan rekomendasi apapun mengenai pengelolaan DAS yang berkelanjutan.
- Inisiatif dapat dan harus dilakukan dari bawah. Hal ini hanya dapat berhasil dilakukan apabila difasilitasi oleh peraturan perundang-undangan, dan apabila terhubung secara layak kepada pengaturan kelembagaan yang ada.
- Pemerintah daerah perlu untuk berkomitmen kuat untuk mengembangkan forum yang terdiri dari multi pihak dan membuatnya berjalan bagi pengelolaan DAS yang berkelanjutan.
- Keberadaan Forum DAS Lamasi, yang mewakili masyarakat yang tinggal di seluruh DAS Lasmasi, telah terbukti penting dalam memperkuat posisi tawar masyarakat dalam melakukan negosiasi dengan pemerintah daerah.
- Pembentukan Komite DAS Lamasi dianggap sebagai suatu keberhasilan dan langkah ke depan yang penting

dalam upaya-upaya memperkenalkan dan menerapkan Pendekatan Negosiasi di Indonesia. Meski demikian, harus disadari bahwa hal ini merupakan buah yang dihasilkan pada proses persiapan selama periode sekitar lima tahun lamanya. Selain itu, keberhasilan ini pun baru sebatas (sebagian saja dari) DAS yang kecil. Masih panjang jalan yang harus ditempuh sebelum pada akhirnya KDL dapat berjalan dan Pendekatan Negosiasi ini dapat dikenal secara luas serta diterima sebagai model bagi partisipasi publik dalam IWRM di Indonesia. Oleh karena itu, diperlukan usaha yang terus menerus untuk menyebarkan hasilnya beserta pengalaman yang telah didapatkan kepada semua lembaga yang berkepentingan beserta mitra mereka yang terlibat di dalam pengelolaan sumber daya air di seluruh Indonesia.

Catatan

1. Beberapa LSM yang terlibat dalam Pendekatan Negosiasi untuk sistem lahan basah Paraguay- Paraná adalah ECOA dan WWF (Brasil), Fundación Proteger dan M'Biguá (Argentina), Sobre Vivencia – Amigos de

la Tierra Paraguay (Paraguay), ProBioma dan WWF (Bolivia), serta Both ENDS (Belanda).

2. ‘Inisiatif evolusi positif’ mengacu kepada inisiatif lokal (percontohan) yang berkontribusi bagi peluang kesejahteraan dan perlindungan ekosistem dengan cara memperhatikan pengetahuan lokal/tradisional dan teknologi yang inovatif.
3. PBS didirikan pada tahun 1997 dengan nama Yayasan Bumi Sawerigading (YBS), dan mengubah namanya menjadi PBS pada tahun 2008.
4. Ini merupakan bagian dari proyek pengembangan kapasitas (2008-2010), dibiayai oleh Both ENDS, dijalankan oleh sekelompok LSM Indonesia, yaitu: Telapak, PBS dan Yayasan Ulayat Bengkulu.

Gambar pada halaman depan menunjukkan bagian dari sumur milik Dewi Sita yang di dalam agama Hindu dan tradisi rakyat India kuno merupakan personifikasi dari kesuburan tanah di muka bumi, keberlimpahan dan kesejahteraan. Gambar ini dapat diinterpretasikan sebagai suatu simbol kebijaksanaan dalam pemanfaatan air. Gambar tersebut menunjukkan langkah-langkah dan gelombang yang merefleksikan akses terhadap dan penggunaan air. Sementara pulau yang berada di tengahnya serta bunga-bunga yang ada di sudutnya mewakili kehidupan. Sumur Dewi Sita menyimbolkan sikap dan praktek yang menghargai air dalam cara yang bermakna, suatu logika yang lebih sesuai dengan keberlanjutan ketimbang menjadi visi bagi penggunaan dan efisiensi yang banyak dilakukan pada masa ini.

Pendekatan Negosiasi yang dijelaskan dalam buku ini menjaga visi kuno ini agar tetap hidup di dalam ingatan kita, sebagaimana pendekatan ini menjawab kebutuhan segera terhadap air yang kita hadapi sekarang. Pendekatan ini menggambarkan partisipasi masyarakat yang bermakna dan berjangka panjang di semua aspek pengelolaan air dimana mereka menggantungkan kehidupannya.

Berdasarkan pengalaman di lapangan dari organisasi-organisasi di seluruh penjuru dunia, buku ini mendeskripsikan Pendekatan Negosiasi dalam hal visi dan prinsip-prinsipnya. Pendekatan ini juga memberikan saran praktis mengenai bagaimana melakukan negosiasi dan bagaimana pula pendekatan ini dapat diimplementasikan ke dalam apa yang kita sebut sebagai pengelolaan sumber daya alam strategis.



Telapak merupakan asosiasi dari aktivis LSM, praktisi bisnis, akademisi, afiliasi media, dan pemimpin masyarakat adat. Telapak bekerja bersama petani dan nelayan untuk menuju Indonesia yang berdaulat, berkerakyatan, dan lestari.

Telapak mampu melakukan berbagai aktivitasnya melalui koperasi, perusahaan berbasis masyarakat dalam percetakan, media massa, pertanian organik, dan pengelolaan sumber daya hutan serta laut secara lestari.

Misi Telapak adalah untuk mempengaruhi kebijakan yang berhubungan dengan konservasi, untuk membangun dan mengembangkan pengelolaan sumber daya alam yang dikelola oleh masyarakat lokal, dan menghentikan kerusakan ekosistem yang merugikan masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar wilayah dengan sumber daya alam yang kaya.

Alamat:

Jl. Pajajaran No. 54 Bogor 16143

Jawa Barat, Indonesia

Phone : +62 251 8393 245

Fax : +62 251 8393 246

Email: info@telapak.org

Website:

<http://telapak.org>

<http://air.telapak.org>