

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sungai Citarum yang terletak di Provinsi Jawa Barat merupakan salah satu sungai utama di Indonesia dengan peran vital bagi kehidupan sosial, ekonomi, dan lingkungan. Sungai ini memiliki panjang sekitar 300 km dengan luas Daerah Aliran Sungai (DAS) mencapai 6.080 km², melintasi tujuh kabupaten dan dua kota, serta menjadi sumber air bagi lebih dari 20 juta jiwa penduduk. Namun, dalam beberapa dekade terakhir, Sungai Citarum mengalami degradasi kualitas lingkungan yang signifikan hingga digolongkan sebagai salah satu sungai paling tercemar di dunia. (Aulia Putra Daulay, 2020)

Pencemaran tersebut disebabkan oleh berbagai sumber limbah, di antaranya limbah rumah tangga, limbah industri, limbah pertanian, dan kotoran ternak. Limbah industri yang mengandung bahan berbahaya dan beracun (B3), termasuk logam berat, menjadi faktor utama penyebab kerusakan ekosistem sungai serta menimbulkan ancaman serius bagi kesehatan masyarakat. Penegakan hukum yang belum optimal, rendahnya tingkat edukasi masyarakat terhadap lingkungan, serta lemahnya kesadaran kolektif menjadi kendala dalam proses pemulihan Sungai Citarum.

Berbagai program telah dirancang untuk mengatasi pencemaran Sungai Citarum, mulai dari Program Citarum Bergetar, Gerakan Citarum Bestari, hingga Program Investasi Pengelolaan Sumber Daya Air Terpadu (ICWRMIP) pada tahun 2008. Namun, efektivitas program-program tersebut belum mampu mengatasi kompleksitas persoalan pencemaran akibat lemahnya koordinasi lintas sektor dan terbatasnya sumber daya pendukung. Untuk itu, pada tahun 2018, pemerintah pusat meluncurkan

Program Citarum Harum melalui Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2018, sebagai pendekatan yang lebih terintegrasi dan sistematis. (Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, 2018)

Program Citarum Harum menargetkan pencapaian Indeks Kualitas Air (IKA) sebesar 60 poin pada tahun 2025. Namun, pencapaian target tersebut masih menjadi tantangan besar. Data Sekretariat Satgas PPK DAS Citarum menunjukkan bahwa hingga tahun 2024, IKA baru mencapai angka 51,05 poin dan masih berada dalam kategori cemar ringan. Perkembangan nilai IKA selama tujuh tahun terakhir disajikan pada Tabel 1.1 berikut:

Tabel 1. 1
Indeks Kualitas Air DAS Citarum

No	Tahun	Indeks Kualitas Air	Keterangan
1	2018	33,43 Poin	Cemar Berat
2	2019	40,67 Poin	Cemar Ringan
3	2020	55 Poin	Cemar Ringan
4	2021	50,13 Poin	Cemar Ringan
5	2022	51,01 Poin	Cemar Ringan
6	2023	50,78 Poin	Cemar Ringan
7	2024	51,05 Poin	Cemar Ringan

Sumber: Sekretariat Satgas PPK DAS Citarum 2024

Berdasarkan teori administrasi publik, pengelolaan sumber daya alam, termasuk sungai, memerlukan pendekatan yang melibatkan berbagai aktor, baik pemerintah, masyarakat, maupun sektor swasta. Menurut Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012), administrasi publik modern harus berfokus pada kolaborasi dan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Pendekatan ini sejalan dengan konsep *Collaborative Governance*, yang menekankan pentingnya kolaborasi antar

berbagai pemangku kepentingan untuk mencapai tujuan bersama dalam pengelolaan sumber daya publik.

Salah satu wilayah yang menjadi perhatian dalam isu pencemaran dan pengelolaan DAS Citarum adalah Kabupaten Bandung, khususnya Kecamatan Baleendah. Wilayah ini merupakan bagian dari hulu DAS Citarum dan memiliki kepadatan penduduk yang tinggi, aktivitas permukiman yang masif, serta kerap mengalami banjir tahunan akibat penyempitan badan sungai dan tumpukan sampah. Volume sampah yang dihasilkan di kawasan ini mencapai lebih dari 500.000 m³ per tahun, menjadikannya salah satu kontributor signifikan pencemaran sungai.

Berdasarkan Laporan Kinerja (LAKIN) BBWS Citarum Tahun 2023, terdapat sejumlah isu strategis yang menjadi tantangan dalam pengelolaan Sungai Citarum secara regional, sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 1.2 berikut:

Tabel 1. 2

Isu Strategis Regional Sungai Citarum

No	Isu	Penjelasan
1	Alih fungsi lahan	Area permukiman meningkat sebesar 122.944 Ha, yang setara dengan 10,86% dari total luas Wilayah Sungai Citarum.
2	Lahan Kritis	Luas lahan kritis (termasuk agak kritis, kritis, dan sangat kritis) di Wilayah Sungai Citarum mencapai 431.419 Ha, yang merupakan 38,10% dari total luas wilayah sungai tersebut.
3	Pencemaran Sungai	Sebanyak 60% limbah yang dibuang berasal dari rumah tangga, 30% dari limbah cair industri kimia, dan 10% dari limbah pertanian serta peternakan. Di kawasan hulu Sungai Citarum, terutama di

		wilayah Kabupaten Bandung, volume sampah telah mencapai 500.000 m ³ per tahun.
4	Banjir Tahunan	Banjir tahunan melanda berbagai kawasan di wilayah Sungai Citarum, meliputi 750 hektar di kawasan hulu, 180 hektar di kawasan Muara Gembong, dan 11.000 hektar di wilayah Pantura.
5	Restorasi Sungai	Melakukan restorasi sungai melalui perbaikan infrastruktur sungai, mengembalikan fungsi oxbow (danau tapal kuda) dengan membuka tanggul, menghidupkan kembali aliran sungai yang telah mati, serta memperluas area sempadan sungai.

Sumber: Lakin 2023 BBWS Citarum

Dengan besarnya tingkat pencemaran yang hampir merata di seluruh aliran DAS Citarum, dari hulu hingga hilir, sangat diperlukan pendekatan yang lebih holistik, yang melibatkan sinergi antara pemerintah, komunitas dan masyarakat. Kampanye yang komprehensif mengenai Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS) perlu dijalankan sebagai bagian dari upaya pengelolaan sungai yang lebih baik. Pemerintah, sebagai pemangku kebijakan, perlu mengedukasi masyarakat tentang pentingnya menjaga kebersihan sungai dan lingkungan sekitarnya, sementara masyarakat diharapkan dapat berpartisipasi aktif dalam menjalankan kebijakan tersebut melalui pengelolaan sampah yang baik, pengurangan polusi, serta partisipasi dalam program pembersihan sungai.

Melalui kolaborasi antara pemerintah, komunitas lingkungan, dan masyarakat, pesan-pesan perubahan perilaku yang menyentuh seluruh

lapisan sosial dapat tersampaikan dengan lebih efektif. Sinergi ini tidak hanya mendorong meningkatnya kesadaran tentang pentingnya menjaga kebersihan lingkungan, tetapi juga mempercepat terbentuknya perilaku masyarakat yang lebih peduli terhadap kualitas lingkungan, khususnya di kawasan Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum. Kolaborasi ini memungkinkan tercapainya tujuan pengelolaan lingkungan yang lebih berkelanjutan, di mana masyarakat dan komunitas tidak hanya berperan sebagai objek, tetapi juga sebagai subjek aktif dalam upaya pelestarian lingkungan.

Komunikasi perubahan perilaku yang komprehensif, melibatkan pemerintah, komunitas lingkungan seperti Plastic Guardian, serta masyarakat umum, diharapkan dapat menghasilkan peningkatan kesadaran publik sekaligus perubahan perilaku yang signifikan. Dalam kerangka collaborative governance, keberhasilan pengelolaan Sungai Citarum sangat bergantung pada keterlibatan aktif berbagai pihak: pemerintah dengan fungsi kebijakan, regulasi, dan pengawasan; komunitas lingkungan dengan inisiatif, inovasi, dan gerakan sosial; serta masyarakat yang berperan dalam implementasi nyata di lapangan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji peran collaborative governance dalam pengelolaan Sungai Citarum, dengan fokus pada sinergi antara pemerintah, komunitas lingkungan Plastic Guardian, dan masyarakat dalam meningkatkan kualitas lingkungan. Melalui pendekatan kolaboratif, penelitian ini mengeksplorasi bagaimana aktor-aktor tersebut dapat bekerja sama dalam merumuskan kebijakan, mengambil keputusan, serta melaksanakan tindakan yang efektif untuk mengatasi permasalahan pencemaran dan kerusakan lingkungan di DAS Citarum. Selain itu, penelitian ini juga menganalisis kontribusi nyata komunitas dan masyarakat dalam mendukung kebijakan pemerintah, serta bagaimana kolaborasi ini dapat menumbuhkan kesadaran kolektif untuk menjaga kebersihan dan kelestarian Sungai Citarum.

Berdasarkan uraian tersebut, peneliti tertarik untuk mendalami peran collaborative governance dalam pengelolaan Sungai Citarum, khususnya melalui sinergi antara pemerintah, komunitas Plastic Guardian, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya. Dengan adanya keterlibatan aktif semua pihak, diharapkan terbentuk kerja sama yang efektif dalam mengatasi pencemaran dan kerusakan lingkungan. Oleh karena itu, penelitian ini mengangkat topik: **“Peran Collaborative Governance dalam Pengelolaan Sungai Citarum: Sinergi Pemerintah, Komunitas Plastic Guardian, dan Masyarakat dalam Peningkatan Kualitas Lingkungan di Baleendah Kabupaten Bandung.”**

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah dipaparkan, maka rumusan masalah yang ingin diteliti dari penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana dinamika kolaborasi antara pemerintah, komunitas dan masyarakat, dalam pengelolaan Sungai Citarum untuk mencapai target Indeks Kualitas Air (IKA) 60 poin pada tahun 2025?
2. Bagaimana tindakan kolaboratif yang diambil oleh pemerintah, komunitas dan masyarakat dalam pengelolaan lingkungan Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum, dan bagaimana implementasi tindakan tersebut berkontribusi terhadap perbaikan kualitas air sungai?
3. Bagaimana dampak dan proses adaptasi yang terjadi pada pemerintah, komunitas, dan masyarakat dalam menjalani kolaborasi dalam pengelolaan Sungai Citarum?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan masalah tersebut, maka tujuan yang ingin diungkap melalui penelitian ini adalah:

1. Menganalisis dinamika kolaborasi antara pemerintah, komunitas dan masyarakat, dalam pengelolaan Sungai Citarum, dengan mengacu pada teori *Collaborative Governance*.
2. Mengungkap faktor-faktor yang mendukung atau menghambat keberhasilan kolaborasi dalam upaya peningkatan kualitas lingkungan.
3. Mengeksplorasi dampak dan proses adaptasi yang terjadi pada pemerintah, komunitas dan masyarakat dalam menjalani kolaborasi dalam pengelolaan Sungai Citarum.

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian tersebut, maka manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Kegunaan Ilmiah
 - a. Penelitian ini berkontribusi pada pengembangan teori dan model administrasi publik, khususnya dalam pendekatan *Collaborative Governance* sebagai bentuk inovasi tata kelola sektor publik.
 - b. Hasil penelitian ini dapat menjadi referensi ilmiah bagi mahasiswa dan akademisi administrasi publik dalam memahami implementasi kebijakan publik yang melibatkan kolaborasi multi-aktor
2. Kegunaan Sosial atau Kemanusiaan
 - a. Bagi Lembaga yang Bersangkutan
Membantu membangun sinergi yang lebih erat antara lembaga terkait dan mitra lainnya, guna mencapai tujuan bersama yang lebih cepat dan efisien.

b. Bagi Pembaca dan Peneliti

Membantu pembaca memahami konsep *Collaborative Governance* dan penerapannya dalam pengelolaan sumber daya publik, khususnya pada kasus Sungai Citarum. Serta menyediakan wawasan yang bermanfaat dalam memahami dinamika pengelolaan publik yang melibatkan berbagai aktor, baik pemerintah, masyarakat maupun lembaga non-pemerintah.

E. Kerangka Berpikir

Administrasi publik merupakan bidang ilmu yang berfokus pada pengelolaan organisasi publik dalam memanfaatkan sumber daya, merumuskan kebijakan, dan menjalankan program demi kepentingan masyarakat. Dalam pengelolaan sumber daya alam, administrasi publik berperan sebagai dasar untuk menganalisis kolaborasi antara instansi pemerintah dan pihak non-pemerintah guna mencapai tujuan bersama.

Salah satu ruang lingkup administrasi publik adalah kebijakan publik, yang secara sederhana didefinisikan sebagai pernyataan pemerintah berupa kewajiban atau larangan yang harus dilaksanakan. Kebijakan publik mencakup berbagai bidang, seperti sosial, ekonomi, politik, dan budaya, yang dirancang untuk menjawab kebutuhan masyarakat (Qomariyah, 2024:234).

Dalam upaya pengelolaan Sungai Citarum melalui Program Citarum Harum, Pasal 12 Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2018 mengatur pelibatan berbagai kementerian dan lembaga untuk memberikan dukungan pada aspek teknis, sosial, dan administratif. Sebagaimana disebutkan oleh (Qomariyah, 2024:67), ruang lingkup administrasi publik bersifat dinamis, bergantung pada perkembangan masyarakat dan kompleksitas masalah yang dihadapi. Keberhasilan kebijakan publik tidak hanya bergantung pada perencanaan yang baik, tetapi juga pada

kemampuan aktor publik dan non-publik untuk bekerja sama dalam situasi yang terus berubah.

Collaborative Governance, sebagaimana dijelaskan oleh Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012), menjadi pendekatan yang relevan dalam implementasi kebijakan ini. Teori ini mencakup tiga elemen utama:

1. Dinamika kolaborasi, yang melibatkan pembentukan kepercayaan, komunikasi, dan komitmen antaraktor.
2. Tindakan kolaborasi, yang mencakup pelaksanaan kegiatan bersama, pembagian tanggung jawab, dan pengelolaan sumber daya.
3. Dampak dan adaptasi, yaitu evaluasi hasil kolaborasi dan penyesuaian strategi dalam menghadapi tantangan.

Namun, dalam penelitian ini peneliti tidak menggunakan seluruh indikator teoritis yang dirumuskan oleh Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012), seperti *principled engagement*, *shared motivation*, dan *capacity for joint action*, secara utuh. Kerangka teori tersebut di adaptasi agar sesuai dengan konteks empiris di lapangan, sehingga fokus analisis diarahkan pada tiga dimensi yang lebih operasional, yaitu dinamika kolaborasi, tindakan kolaboratif, serta dampak dan adaptasi. Penyesuaian ini dilakukan untuk memastikan kesesuaian antara kerangka teoritis dan realitas praktik kolaborasi di Baleendah, sehingga penerapan teori Collaborative Governance tetap memiliki landasan akademis yang kuat sekaligus relevan dengan kondisi aktual pengelolaan Sungai Citarum.

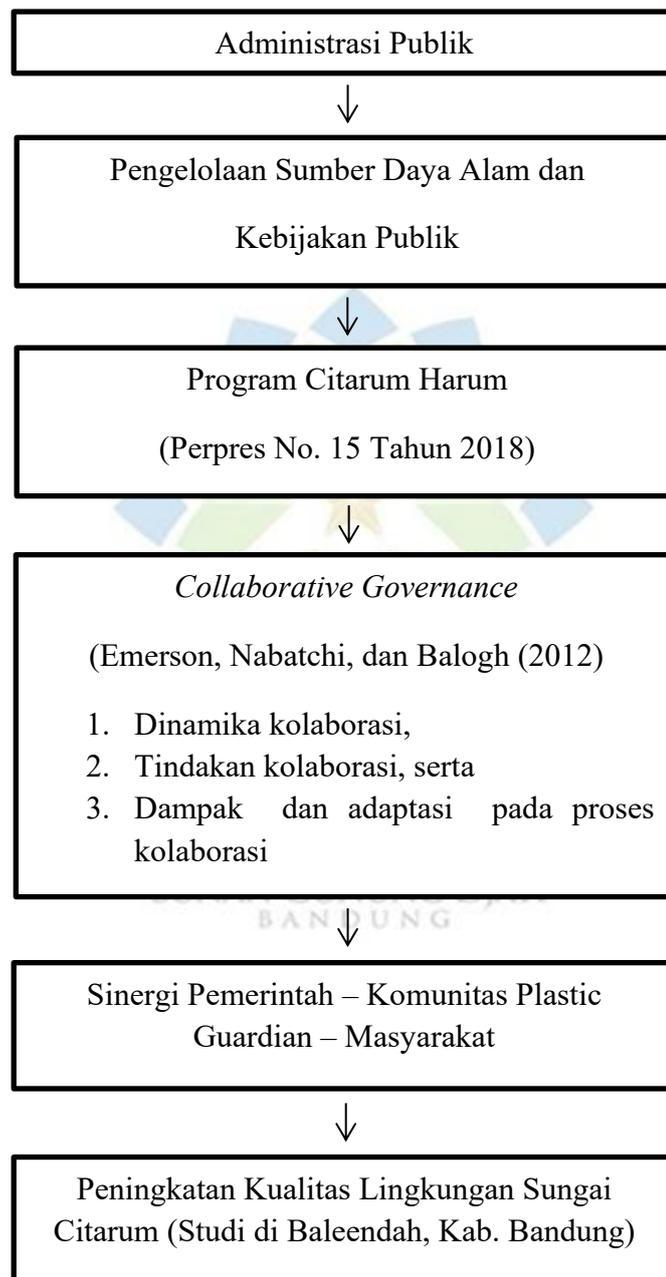
Sebagaimana dikemukakan oleh Sugiyono (2024:9), penelitian kualitatif bersifat fleksibel dan terbuka terhadap penyesuaian kerangka teori dengan kondisi lapangan. Oleh karena itu, adaptasi teori dalam penelitian ini dapat dipandang sebagai upaya metodologis yang sah untuk menjaga relevansi analisis, sehingga teori tidak hanya menjadi

kerangka normatif, tetapi juga mampu menjelaskan dinamika kolaborasi yang terjadi secara nyata di lapangan.

Dengan mengintegrasikan teori implementasi dan *Collaborative Governance*, sinergi pemerintah, komunitas dan masyarakat dalam peningkatan kualitas lingkungan dapat dipahami sebagai upaya untuk mengatasi hambatan dan memastikan efektivitas kebijakan pengelolaan Sungai Citarum.



Gambar 1. 1
Kerangka Pemikiran



Sumber : Hasil Penelitian (diolah oleh peneliti) 2025