

2-11-2011

Paradigma Governance dalam Penerapan Manajemen Kebijakan Sektor Publik pada Pengelolaan Sungai

SAM'UN JAJA RAHARJA

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jbb>

Recommended Citation

RAHARJA, SAM'UN JAJA (2011) "Paradigma Governance dalam Penerapan Manajemen Kebijakan Sektor Publik pada Pengelolaan Sungai," *BISNIS & BIROKRASI: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*. Vol. 16 : No. 2 , Article 4.

DOI: 10.20476/jbb.v16i2.608

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jbb/vol16/iss2/4>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Administrative Science at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in *BISNIS & BIROKRASI: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi* by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Paradigma *Governance* dalam Penerapan Manajemen Kebijakan Sektor Publik pada Pengelolaan Sungai

SAM'UN JAJA RAHARJA^{1*}

¹Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran

Abstract. The aim of this research is to analyze the public sector policy management in the management of Citarum river by using governance paradigm. The research used qualitative approach by using triangular sources techniques consisting of: the state, civil society, and private sector. The result shows that the management of drainage basin becomes a public matter involving the three main governance actors. However, the involvement of these three actors entails three implications: (1) the addition of core competence principle to the distribution of authority among actors, apart from ultra vires and general competence principles; (2) the addition of accessibility and effectiveness criteria in the affair distribution among the actors, apart from externality, efficiency, and accountability criteria; and (3) the revision of Government Regulation Number 38 year 2007 particularly on the affair distribution that involves non-state elements (civil society and private sectors) according to governance paradigm. More over there has been a need to revise the regulations related to the management of drainage basin.

Keywords: *governance, public policy, civil society, drainage basin*

PENDAHULUAN

Air merupakan sumberdaya alam yang makin langka dan kritis akibat berbagai tekanan kehidupan. Di dunia diperkirakan ada 1,4 km³ air, 97,3% merupakan air laut dan 2,7% merupakan air di permukaan bumi. Dari 2,7% air di permukaan bumi, 77,3% merupakan salju dan geyser; 22,4% air tanah dan resapan (itupun yang dapat dijangkau hanya 0,79%); air rawa dan danau 0,0035%; uap air 0,004%; dan air sungai 0,00001%.

Dari beberapa sumber air di atas, sumber air yang dapat dijangkau oleh masyarakat dan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) adalah air tanah yaitu dari sumur dangkal dan artesis sebesar 0,79%; air sungai; dan sumber mata air yang belum dikuasai oleh sektor swasta atau produsen Air Minum Dalam Kemasan (AMDK). Namun kondisi sungai yang merupakan penyedia sumber daya air, memiliki masalah tersendiri. Pergantian musim hujan dan kemarau membuat kondisi sungai tidak stabil antara banjir dan kekeringan, ditambah lagi masalah pencemaran berbagai limbah industri dan domestik yang menjadikan air di sungai menjadi tidak layak dikonsumsi.

Sungai atau daerah aliran sungai merupakan suatu sumber daya air yang memiliki karakteristik yang khas dan sifat yang berbeda dengan sumberdaya lainnya. Keberadaan sungai dengan sifatnya yang mengalir dari hulu ke hilir memiliki potensi *opportunity value* dan *externality effect* antara hulu-hilir atau di sepanjang aliran sungai (Pangesti, 2000, 2002). Sifat sungai yang mengalir dan melintasi batas wilayah administratif dan bahkan negara, banyak pihak yang berkepentingan dan

atas nama "hak" yang dimilikinya, terjadi eksploitasi sesuai dengan tujuan masing-masing yang spesifik. Keadaan ini berpotensi memunculkan kompetisi dan konflik, baik yang bersifat horisontal maupun vertikal. Konflik yang dimaksud antara lain konflik kuantitas berkaitan dengan kelangkaan, konflik kualitas karena pencemaran dan kerusakan lingkungan, konflik organisasional, karena pengelolaan yang fragmentaris dan sektoral atau kewilayahan administratif, konflik nilai berkaitan dengan pandangan penguasaan dan pemanfaatan sumber air sebagai barang publik atau privat dan komoditas ekonomi global. Ironisnya dan sekaligus juga paradoks, yaitu manakala terjadi hal-hal negatif pada aliran sungai, seperti pencemaran, banjir, dan kekeringan, masing-masing pihak cenderung saling menyalahkan. Melihat banyaknya organisasi yang terlibat atau memanfaatkan Sungai Citarum memperlihatkan bahwa pengelolaan tidak dapat dilakukan oleh satu pihak saja. Tetapi harus melibatkan pihak lainnya dalam suatu konsep multipihak. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis manajemen kebijakan sektor publik pada pengelolaan Sungai Citarum dengan paradigma *Governance* berdasarkan tiga pilar: *state, civil society* dan *private*.

METODE PENELITIAN

Penelitian dilakukan dengan mengambil obyek pada pengelolaan Sungai Citarum. Di lintasan Sungai Citarum, terdapat berbagai instansi pemerintah, swasta, dan organisasi kemasyarakatan yang mengelola dan memanfaatkan keberadaan Sungai Citarum tersebut. Instansi pemerintah dan perusahaan antara lain PLTA, PDAM, BBWS Citarum, BPSDA, BPDAS, dll,

*Korespondensi: +6281 2200 3228; harja_63@unpad.ac.id

Sedangkan organisasi kemasyarakatan antara lain Mitra Cai, P3A, GP3A, LPC, Masyarakat Cinta Citarum, dll. Di sinilah urgensinya pengelolaan menggunakan pendekatan atau paradigma *governance*.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian kualitatif. Konsisten dengan metode, data dikumpulkan dengan teknik triangulasi sumber, meliputi studi pustaka, angket, wawancara mendalam, dan diskusi *stakeholder*. Unit analisis penelitian ini pada level organisasi, sesuai dengan pokok bahasan *governance* yang meliputi tiga pilar: *state, civil society, dan private*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kewenangan dan Urusan Pengelolaan Sungai dalam Tinjauan Teknis dan Organisasi

Ada persoalan prinsip yang melekat dalam pengelolaan daerah aliran sungai (DAS). *Pertama*, dalam kerangka desentralisasi dan otonomi daerah memungkinkan masing-masing wilayah administratif membagi aliran sungai sesuai dengan wilayah masing-masing. Hal ini memungkinkan terjadinya benturan kewenangan dan kepentingan. *Kedua*, sungai merupakan sumberdaya yang mengalir, tidak mengenal batas-batas wilayah administratif dan secara teknis tidak memungkinkan aliran sungai dihentikan atau dialihkan ke wilayah lain, sesuai dengan kewenangan setiap instansi atau organisasi. Konsekuensinya pengelolaan daerah aliran sungai tidak memungkinkan untuk dilakukan secara sektoral-mandiri oleh masing-masing instansi pemerintah atau organisasi yang berkepentingan dan yang berada dalam lintasan daerah aliran sungai tersebut.

Urusan pemerintahan, khususnya urusan pemerintahan daerah merupakan bagian dari desentralisasi. Namun banyak makna dalam desentralisasi. Pada konteks ini, terdapat ketidaksepakatan mengenai makna desentralisasi itu sendiri. Banyak pihak yang sepakat bahwa pengalihan kekuasaan dan sumberdaya kepada pemerintahan daerah *bukanlah* suatu bentuk desentralisasi. Meskipun begitu, banyak yang mengasumsikan bahwa desentralisasi pada konteks ini juga termasuk transfer kekuasaan dan sumberdaya dari pemerintahan pusat (Schneider, 2003).

Desentralisasi didefinisikan sebagai penyerahan kekuasaan, pelimpahan kekuasaan, penyebaran dan pemencaran kekuasaan. Desentralisasi juga didefinisikan sebagai penyerahan urusan (*function*) dan kewenangan (*authority*) dari pemerintahan yang lebih tinggi kepada organisasi atau lembaga ditingkat yang lebih rendah atau kepada individu (Agusalim, 2007). Cheema, Nellis, dan Rondinelli (1983) juga memberikan pengertian desentralisasi dalam arti yang lebih luas "...the transfer of authority to plan, make decision and manage public function from higher level of government to any individual organization or agency at lower level" Pendapat Cheema dkk. ini menggariskan bahwa kendati desentralisasi itu berasal dari pemerintah

(pusat), tapi penyerahannya tidak selalu kepada pemerintah daerah saja. Penyerahan ini dapat pula diberikan kepada suatu organisasi, badan atau bahkan kepada individu. Terkadang desentralisasi dijadikan bertalian dengan dekonsentrasi. Di sini terjadi peran ganda, antara sebagai administrasi lapangan dengan sebagai perangkat pemerintahan umum (Ridwan, 2005).

Pengelolaan daerah aliran sungai merupakan salah satu kewenangan pemerintah yang dapat didesentralisasikan berdasarkan *authority* maupun urusan (fungsi). Bentuknya sendiri dapat mengacu kepada model pembagian Cheema dan Rondinelli (Agusalim, 2007) yaitu dekonsentrasi, delegasi kepada organisasi parastrat atau semi otonom, devolusi, privatisasi atau transfer urusan dari pemerintah kepada lembaga non pemerintah.

Konteks penyerahan urusan sendiri dikenal dengan tiga pendekatan yaitu *ultra vires, general competence*, dan campuran perpaduan keduanya. Pengelolaan DAS secara eksplisit merupakan urusan pemerintahan di bidang kehutanan. Namun, sebagaimana diketahui dalam DAS, melekat juga wilayah sungai yang mengalir. Urusan pengelolaan sungai secara eksplisit menjadi urusan pemerintahan bidang pekerjaan umum diatur dalam PP Nomor 38 Tahun 2007. Dengan demikian terdapat dua instansi pemerintah yang bersama-sama mengurus satu entitas dalam daerah aliran sungai.

Pembagian urusan pemerintahan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 menetapkan tiga kriteria sebagai dasar pembagian yaitu eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Kriteria eksternalitas adalah kriteria pembagian dengan memperhatikan dampak yang timbul dari penyelenggaraan suatu urusan apakah lokal, regional, atau nasional. Kriteria akuntabilitas, kriteria pembagian urusan berdasarkan tanggung jawab penyelenggaraan urusan kepada masyarakat bersifat lokal, regional atau nasional. Kriteria efisiensi yaitu pembagian urusan berdasarkan daya guna tertinggi yang dapat diperoleh dari penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Kriteria tersebut tidak memadai jika diterapkan pada pengelolaan sungai. Hal ini dikarenakan, *pertama*, berdasarkan pada kriteria eksternalitas, dampak aliran sungai bukan hanya dampak lintas daerah atau regional tetapi juga dampak lintas *stakeholder*, lintas fungsi, dan lintas departemen/instansi/organisasi. *Kedua*, mendasarkan pada kriteria efisiensi, apabila diserahkan pada satu instansi saja tidak cukup karena pengelolaan sungai bersifat sangat kompleks dan mahal. *Ketiga*, penerapan kriteria akuntabilitas pada satu tingkatan pemerintahan juga tidak cukup. Hal ini karena dalam kenyataan aliran sungai tidak benar-benar secara eksak berada dalam satu lingkup/batas wilayah administrasi pemerintahan tertentu, tetapi selalu bersambung dengan wilayah administrasi lainnya.

Jika dicermati, pembagian urusan pemerintahan sebagaimana dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 masih menggunakan paradigma

lama dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bertumpu pada *government*. Penggunaan paradigma lama dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 dapat ditelaah dalam pasal-pasal maupun penjelasannya. Pasal 1 ketentuan umum tentang urusan pemerintahan menjelaskan “... urusan pemerintahan adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat....”. Hal ini juga dipertegas dalam pasal 2 ayat (1) yang menyatakan “... Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan...”. Ketentuan umum maupun pasal dalam dalam PP 38 tahun 2007 tersebut sama sekali tidak menyinggung atau menyebut sektor privat atau *civil society* sebagai unsur yang terlibat atau dilibatkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang desentralisasi juga menyiratkan dan menyuratkan tidak dilibatkannya unsur di luar pemerintah dalam urusan pemerintahan. Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan pemerintahan daerah. Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan.

Paradigma penyelenggaraan pemerintahan telah bergeser dari *government* ke *governance* yang bercirikan “...adanya multi-aktor dalam penyelenggaraan pemerintahan, aktor tersebut meliputi state, civil society dan privat. Keterlibatan para aktor ini mengakhiri monopoli state dalam penyelenggaraan pemerintahan” (Prasojo, 2007; Muluk).

Berdasarkan terminologi umum, *governance* dipahami sebagai keterkaitan antar organisasi, pelibatan lembaga publik dalam formulasi dan implementasi kebijakan, serta terhubungnya berbagai organisasi untuk melaksanakan tujuan-tujuan publik (Keban, 2004). Perluasan makna tentang *governance* juga dikemukakan Rhodes (2002), yaitu (1) *governance* sebagai *corporate governance*, (2) *governance* sebagai *new public management*, (3) *governance* sebagai *good governance*, (4) *governance* sebagai *international interdependence*, (5) *governance* sebagai *socio cybernetic system*, (6) *governance* sebagai *new political economy*, dan (7) *governance* sebagai *network*.

Governance sebagai *networks* juga memiliki beberapa makna yaitu (1) cara para *stakeholder* berinteraksi untuk mempengaruhi kebijakan, (2) pola atau struktur yang muncul dalam sistem sosial politik sebagai keluaran bersama dari seluruh aktor yang

terlibat, (3) koordinasi antar swasta dan publik baik secara formal maupun informal, (4) konsep atau teori yang mencerminkan koordinasi suatu sistem sosial (Laffer, 2002; Pierre)

Konsep *networks* sebagai bentuk spesifik dari *governance* dalam menganalisis relasi antar aktor/ organisasi diimplementasikan dalam berbagai bentuk (*mode of governance*) atau *mode of governing*. Koiman mengemukakan beberapa mode of governing yaitu *co-governing* dan *mixed mode governing* (Kooiman, 2000; Pierre). *Co-governing* dicirikan dengan dominasi hubungan yang bersifat horizontal dan kesetaraan antar pihak yang berelasi. Pada *co-governing*, para pihak bekerja sama, berkoordinasi, dan berkomunikasi tanpa terlalu didominasi oleh aktor pengatur.

Ada beberapa tipe dari modus *co-governance*, yaitu (1) *public private partnership* yang menekankan *co-operation*; (2) *communicative governing*, yaitu suatu proses belajar dan penyesuaian pola perilaku dalam pengelolaan perubahan structural sebagai tanggung jawab bersama; (3) *responsive regulation*, dimana institusi-institusi kunci dalam tatatan sosial (masyarakat, negara, dan asosiasi) berpartisipasi secara langsung.

Mixed mode governing mencirikan berperannya masyarakat sipil, pasar, dan pemerintah secara *mixed* (bercampur). Pada saat bersamaan peran sentral pemerintah secara langsung menurun, sehingga bergeser menjadi mitra kerja dan fasilitator melalui bentuk pengaturan bersama (*shared governance*). Argumentasi model ini didasarkan pada pemikiran bahwa masalah kolektif bersifat kompleks dan dinamis yang dalam penanganannya memerlukan pembagian tanggung jawab dan aransemen bersama.

Mengacu kepada makna *governance* sebagai *network* maka keterlibatan aktor *non state* dalam pengelolaan sungai merupakan suatu keharusan. Oleh karena itu, penerapan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang bertumpu pada tiga kriteria yang disebutkan terdahulu, dipandang tidak cukup memadai. Sehubungan dengan itu, perlu ditambahkan setidaknya dua kriteria tambahan yaitu aksesibilitas dan efektivitas.

Kriteria aksesibilitas adalah pengelolaan urusan dengan mempertimbangkan instansi atau organisasi apa yang (1) paling dekat dengan lokasi, (2) paling mengetahui tata cara pengelolaan sesuai dengan nilai-nilai kearifan lokal yang berlaku, serta (3) paling dekat dengan masyarakat yang terkena dampak suatu urusan dijalankan. Penelitian di Sungai Citarum Jawa Barat misalnya ditemukan bahwa kendati masalah yang terjadi secara organisatoris merupakan urusan pemerintah pusat, justru masyarakat mengajukan tuntutan kepada pemerintah daerah setempat melalui LSM. Berdasarkan ini, maka terdapat dua organisasi yang memenuhi kriteria aksesibilitas yaitu organisasi pemerintah daerah setempat dan organisasi swadaya masyarakat (*non-state*).

Pada kerangka yang lebih luas, kriteria ini juga terkait dengan konsep kebijakan publik dan otonomi daerah.

Sebagaimana diketahui sasaran kebijakan otonomi daerah adalah untuk kesejahteraan, kemakmuran, dan pelayanan publik yang lebih baik. Implementasinya harus sesuai dengan *content*, *context*, dan kondisi lapangan. Dalam hal ini masyarakat setempat lebih tahu apa yang harus dilakukan. Di samping masyarakat merupakan *target group* dalam implementasi kebijakan yang secara teoritis *target group* merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, di samping pelaksana kebijakan (Suwaryo, 2005).

Kriteria efektivitas adalah pengelolaan urusan dengan mempertimbangkan hasil guna tertinggi yang diperoleh dari suatu penyelenggaraan urusan pemerintahan. Kriteria hasil guna diukur bukan hanya dalam perspektif berjalannya program dan tercapainya tujuan/urusan pemerintahan saja, tetapi tercapainya tujuan berdasarkan perspektif para stakeholder lainnya. Kriteria efektivitas juga berkaitan dengan kebijakan publik dan otonomi daerah. Berhasil tidaknya suatu kebijakan tergantung kepada *interest affected* dari suatu masyarakat yaitu sejauh mana kepentingan masyarakat terakomodasi oleh suatu kebijakan dan dapat memberi ruang gerak, partisipasi dan berbagi kekuasaan dengan masyarakat (Grindle, 2005; Suwaryo).

Perlunya penerapan kriteria aksesibilitas maupun efektivitas diperkuat oleh temuan penelitian Atmanto di Citarum dan Ciliwung (2007). Atmanto mengemukakan empat hal yang terkait dengan partisipasi masyarakat, khususnya dalam pengelolaan sungai. *Pertama*, penerapan ekohidrolik dalam pengelolaan kualitas air sulit berhasil tanpa melibatkan masyarakat. *Kedua*, adanya modal sosial yang kuat dengan member ruang gerak peran serta masyarakat. *Ketiga*, penerapan sosio hidrolik pada Sungai Citarum telah berhasil dengan baik karena didukung oleh kontribusi masyarakat. *Keempat*, pengelolaan air sungai berbasis masyarakat terjadi penguatan karena masyarakat memiliki kemampuan dalam mengelola sungai khususnya dalam hal kualitas. Pengelolaan sumber daya air dengan model Dharma Tirta menunjukkan bahwa aksesibilitas dan efektifitas ini berkaitan dengan kelembagaan birokrasi pada level pelaksana daerah dan pola paternalisme keterlibatan masyarakat setempat (Ridwan, 2006).

B. Pergeseran Prinsip dalam *Ultra Vires* and *General Competence* ke *Core Competence*

Tidak ditemukannya penjelasan tentang pembagian kewenangan atau urusan yang bersifat perpaduan antara doktrin *ultra vires* dan *general competence* mengundang satu pertanyaan penting. Hal itu berkaitan dengan tidak ada penjelasan resmi pembagian kewenangan campuran tersebut seperti kewenangan apa saja? Apa dasar pembagian? Apa kriteria distribusi pembagian? Dan penetapan mana yang harus dibagi dan tidak dibagi?

Oleh karena itu, perlu diajukan satu doktrin atau kriteria berdasarkan kompetensi inti (*core competence*). Hal ini didasarkan atas pemikiran bahwa setiap organisasi pada umumnya memiliki satu atau lebih

kompetensi inti. Penerapan doktrin ini, khususnya pada pengelolaan sungai ini didasarkan pada beberapa hal. *Pertama*, instansi atau organisasi tertentu yang terlibat pada dasarnya memiliki kelebihan dibanding yang lain dalam urusan atau kasus tertentu. *Kedua*, kelebihan-kelebihan seperti (1) sektor *society* (masyarakat) pada edukasi dan motivasi masyarakat, (2) kelebihan sektor pemerintahan lokal pada aksesibilitas, artikulasi persoalan dan urgensi penyelesaian kasus, (3) kelebihan departemen teknis pada aspek teknis, (4) kelebihan sektor *private* pada pengelolaan secara efisien, dan (5) masyarakat lokal dengan pengetahuan tradisional dan kearifan lokal. *Ketiga*, pengelolaan sungai pada dasarnya adalah otonomi bersama di antara organisasi yang terlibat dengan menggabungkan kompetensi inti masing-masing.

C. Ilustrasi Empirik dalam Pengelolaan DAS Citarum

Dalam Pengelolaan DAS Citarum masih kuat terlihat ego sektoral masing-masing instansi pemerintah maupun organisasi masyarakat. Hal ini terlihat dari beberapa temuan penelitian yang dikompilasi dari persepsi atau berdasarkan perspektif pengelola saat ini. Temuan penelitian diringkas sebagai berikut.

Pertama, dalam praktik pengelolaan DAS Citarum masih terjadi benturan otoritas antara instansi pemerintah pusat dengan pemerintah daerah bahkan dengan masyarakat khususnya dalam menetapkan wilayah kewenangan. Hal ini terlihat dalam otoritas pengelolaan dan pemberian izin dalam area *in-stream* dan *off-stream* untuk DAS yang sama.

Kedua, beberapa benturan kepentingan secara lebih luas dapat dipaparkan sebagai berikut (1) perbedaan kehendak antara masyarakat dengan instansi lain dalam pemanfaatan lahan di sekitar DAS; (2) benturan kepentingan antara pemerintah Kabupaten Bandung dengan Propinsi Jawa Barat, khususnya dalam pemanfaatan air permukaan; (3) benturan antara kemanfaatan ekonomi dan kebutuhan akan pengendalian dampak lingkungan yang terjadi karena inkonsistensi dan perbedaan sikap dan posisi organisasi pengendali dampak lingkungan; (4) benturan kepentingan antara pemerintah daerah, khususnya di perbatasan. Aktivitas pemerintah daerah tertentu di perbatasan, membawa dampak ke wilayah pemerintah lainnya di seberang perbatasan; (5) benturan kepentingan berkaitan dengan peran dan fungsi tiap instansi baik antara instansi di daerah maupun antar instansi pemerintah daerah dengan pemerintah pusat.

KESIMPULAN

Pengelolaan sungai merupakan urusan bersama di antara organisasi, baik organisasi pemerintah pusat maupun daerah (*government sector*), *society* (lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat lokal setempat), serta *private*. Implementasi kebijakan dari pengelolaan

sungai sebagai urusan bersama memiliki implikasi. *Pertama*, implikasi prinsip pembagian urusan pemerintahan yaitu perlu ditambahkan prinsip pembagian kewenangan dari dua prinsip (*ultra vires* dan *general competence*) menjadi tiga prinsip (*ultra vires*, *general competence*, dan *core competence*). *Kedua*, implikasi kriteria pembagian urusan dari tiga kriteria (eksternalitas, efisiensi, akuntabilitas) menjadi lima kriteria (eksternalitas, efisiensi, dan akuntabilitas, aksesibilitas dan efektivitas). *Ketiga*, implikasi kebijakan yaitu perlunya penyempurnaan kembali Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007. Pada hal ini khususnya dalam pembagian urusan yang memasukan unsur *nonstate* sesuai dengan paradigma baru penyelenggaraan pemerintahan, *governance*, yang multi aktor yang terdiri unsur *state*, *civil society*, dan *private*. Peraturan khusus terkait dengan sungai secara umum juga perlu ditinjau kembali.

DAFTAR PUSTAKA

- Agusalim, Gadjong Andi. 2007. *Pemerintah Daerah : Kajian Politik dan Hukum*. Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia.
- Atmanto, Dwi. 2007. *Pendekatan Sosio Hidraulik dalam Pengelolaan Kualitas Air: Studi Kasus Pengelolaan Sungai Ciliwung dan Citarum*. Disertasi Program Pascasarjana Ilmu Lingkungan Universitas Indonesia
- Cheema, G. Shaber et.al.1983. *Decentralization in Developing Countries : A Review of Recent Experience*, World Bank Paper.
- Keban, Yeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik : Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media
- Michaels S., Nancy P. Goucher, Dan McCarthy. 2006. *Policy Windows, Policy Change, and Organizational Learning: Watersheds in the Evolution of Watershed Management*. *Environ Manage Journal*. 38:983-992.
- Muluk, MR Khairul. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah*. Malang, Penerbit Bayu Media.
- Pangesti, Dyah Rahayu. 2000. *Pengelolaan dan Pemanfaatan Sungai Menyongsong Abad-21*. Orasi Ilmiah APU, Depkimbangwil.
- _____. 2002. *Sungai sebagai Sumberdaya Alam Yang Mengalir, dalam Kodoatie (ed) Pengelolaan Sumberdaya Air dalam Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta. Penerbit Andi.
- Pierre, Jon. 2000. *Debating Governance : Authority, Steering, and Democracy*. London: Oxford University Press
- Raharja, Sam'un Jaja. 2008. *Model Kolaborasi dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum*. Disertasi, Program Pascasarjana Ilmu Administrasi FISIP UI.
- Ridwan, Irfan. 2005. Dekonstentrasi dan Instansi Vertikal (Catatan Kritis UU No.32 Tahun 2004). *Jurnal Ilmu Administasi dan Organisasi, Bisnis & Brokrasi*, Vol.12, No.2 (Mei).
- _____. 2006. Pengelolaan Sumberdaya Air Model Dharma Tirta di Jawa Tengah. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi*, Vol. 14, No. 1 (Januari).
- Rodhes, RAW, 1999. *Foreword in Walter JM Kickert et.al. (ed) Managing Complex Network : Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publication.
- Schneider, Aaron. 2003. Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Comparative International Development*, (Fall), Vol.38, No. 3.
- Suwaryo, Utang. 2005. Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah. Disertasi, Bandung, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung.