

# PROBLEMATIKA PRINSIP MANAJEMEN KOLABORATIF DALAM KERANGKA PENYELAMATAN DANAU RAWAPENING

## ***THE PROBLEMS OF COLLABORATIVE MANAGEMENT IN RAWAPENING LAKE***

Mochammad Nadjib

Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI  
mochammadnadjib13@gmail.com

### **Abstrak**

Interaksi penduduk dan lingkungan yang kompleks dapat ditemukan pada ekologi perairan Rawapening. Rawapening adalah suatu kawasan danau yang memiliki potensi multifungsi, diantaranya adalah perikanan, irigasi, pembangkit listrik dan pariwisata. Pemanfaatan secara multifungsi tersebut bisa saling mendukung, tetapi dapat pula bersifat *trade off* bila dilakukan secara tidak terkendali. Tulisan ini mendiskusikan permasalahan *trade off* sebagai dampak dari pemanfaatan secara bebas dan tidak terkendali antara berbagai pihak di Danau Rawapening. Sumber data ditulis berdasarkan hasil penelitian lapangan tentang “Optimalisasi Multifungsi Perairan Umum Daratan dalam Pengembangan Ekonomi Daerah: Kasus Danau Rawapening”. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, *Focus Group Discussion* dan observasi lapangan di kawasan Danau Rawapening. Implikasi dari pemanfaatan secara bebas atas Danau Rawapening terjadi karena polarisasi kepentingan, sehingga berdampak timbulnya degradasi lingkungan. Untuk itu diperlukan perubahan paradigma pengelolaan dari polarisasi kepentingan menjadi paradigma kolaborasi, sehingga segenap kegiatan ekonomi yang menjadi penyangga kawasan Rawapening dapat dikelola secara komprehensif.

**Kata kunci:** danau rawapening, multifungsi ekonomi, degradasi lingkungan, polarisasi kepentingan, paradigma kolaborasi

### **Abstract**

*Rawapening ecology consists of complex interactions between society and environment. Rawapening is the lake area which has several functions, including fisheries, irrigation, power plant and tourism. The multiple functions produce positive and negative effects. This paper discusses the vast effect of Rawapening misuse. The data were collected from research report about “Optimalisasi Multifungsi Perairan Umum Daratan dalam Pengembangan Ekonomi Daerah: Kasus Danau Rawapening through indepth interview, focus group discussion and field observation. The excessive use of Rawapening affects the polarisation of interests, leading to environmental degradation. This paper suggests paradigm shift from polarisation of interests to collaboration, in order to manage sustainable economic activity in Rawapening area comprehensively.*

**Keywords:** *rawapening lake, economic multifunction, environmental degradation, polarisation of interests, collaborative paradigm*

### **Pendahuluan**

Danau merupakan salah satu ekologi perairan umum daratan yang memiliki peranan penting di Indonesia. Diperkirakan Indonesia memiliki lebih dari 500 danau dengan luas keseluruhannya lebih dari 5000 km<sup>2</sup> atau sekitar 0,25% dari luas daratan Indonesia, termasuk diantaranya adalah Danau Rawapening di Semarang (Sutarwi, 2008). Rawapening merupakan kawasan danau yang mampu memberi manfaat ekonomi dan sosial budaya bagi penduduk

sekitarnya. Manfaat ekonomi tidak hanya dinikmati penduduk sekitar danau, tetapi juga daerah hilir melalui jaringan irigasi. Penduduk sekitar Rawapening memanfaatkan keberadaan danau untuk memenuhi kebutuhan pangan bagi sumber penghasilan keluarga, diantaranya usaha perikanan, penambang gambut, peramu enceng gondok, dan pertanian di lahan pasang surut. Pola pertanian lahan pasang surut ini terkait secara langsung dengan pengelolaan dan operasionalisasi air danau. Di lain pihak, sawah di hilir juga

mendapatkan pengairan irigasi dari sumber air Danau Rawapening.

Pemanfaatan langsung lainnya adalah untuk Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) serta untuk Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Dampak dari pemanfaatan langsung oleh beberapa sektor ekonomi telah menimbulkan tumpang tindih pengelolaan, dan ujungnya adalah munculnya konflik kepentingan. Efek yang kemudian terjadi adalah adanya degradasi ekologi, yaitu dengan semakin rusaknya kawasan Danau Rawapening sebagai akibat terjadinya pendangkalan muka air danau oleh adanya sedimentasi dan berkembangnya gulma enceng gondok yang diluar kendali. Degradasi ekologi terjadi, karena pemanfaatan Danau Rawapening dilakukan secara bebas dan tidak terkendali.

Hardin (1968) menyatakan, bahwa sumber daya yang terbuka (*open access*) cenderung dianggap sebagai sumber daya yang tidak ada pemiliknya, atau dengan kata lain siapa saja dapat memilikinya. Dengan demikian sumber daya tersebut dapat secara bebas dimanfaatkan dan dieksploitasi. Pendapat Hardin tersebut diperkuat oleh Wantrup dan Bishop (1986), bahwa sumber daya yang dinilai tidak ada pemiliknya memungkinkan setiap orang dapat mengeksploitasinya secara maksimal tanpa memperhatikan akibat negatif dari tindakannya tersebut. Akibat setiap orang memiliki pemikiran yang sama untuk dapat mengeksploitasi semaksimal mungkin sumber daya yang ada maka terjadilah kehancuran kondisi biologi, ekologi dan ekonomi dari sumber daya alam serta berpotensi menimbulkan konflik sosial diantara para pelaku ekonomi. Dengan kata lain, sumber daya yang terbuka (*open access*) akan menyebabkan terjadinya tumpang tindih peran antar berbagai kepentingan, sehingga berpotensi menjadi bencana ekologi dan ekonomi masyarakat sekitar. Oleh Hardin kondisi tersebut disebut dengan *the tragedy of the commons*.

Berdasarkan latar belakang tersebut, muncul suatu pertanyaan yaitu bagaimana menghindari atau setidaknya meminimalisasi bencana ekologi dan ekonomi masyarakat sekitar Rawapening? Apakah perlu dilakukan perubahan paradigma (*shifting paradigm*) dari paradigma sektoral menjadi paradigma kolaborasi, sehingga segenap kegiatan ekonomi yang menjadi

penyangga kawasan Rawapening dapat dikelola secara bersama dan komprehensif? Hal ini dilandai oleh asumsi bahwa pemanfaatan Rawapening secara optimal dapat terwujud bila pengelolaannya dilakukan dengan mengubah dari konsep *top-down planning* berdasarkan sektoral menjadi *bottom-up planning* yang dilakukan secara kolaboratif diantara *stakeholder*. Dengan demikian masing-masing *stakeholder* memiliki tanggungjawab untuk menjaga Rawapening dari kerusakan.

### **Pengelolaan oleh Komunitas: Beberapa Pendekatan**

Dua kutub ekstrem dalam pengelolaan suatu kawasan meliputi, pengelolaan yang dilakukan oleh masyarakat (*community management*) dan pengelolaan yang diprakarsai pemerintah (*government base*) dengan pendekatan *top-down*. Keduanya memiliki keunggulan maupun kelemahan masing-masing. Menurut Pomeroy (1995), pengelolaan yang dilakukan oleh masyarakat (*community management*) memiliki keunggulan dapat memberi manfaat secara langsung bagi masyarakat, karena mereka dapat secara bebas memanfaatkan sumber daya sesuai dengan kepentingannya. Kelemahannya adalah pola ini biasanya bersifat tradisional dan keberadaannya jarang yang mendapatkan pengakuan pemerintah. Sebaliknya pengelolaan yang diprakarsai pemerintah (*government base*) memiliki keunggulan adanya standar baku dalam pengelolaan sumber daya, mengikutsertakan *stakeholder* untuk menentukan aturan pengelolaan dan bagaimana aturan pengelolaan yang dibuat itu dapat disesuaikan dengan situasi lokal. Kelemahannya adalah umumnya pemerintah mengalami kesulitan dalam menjalankan berbagai fungsi manajemen yang bisa diterima semua pihak dalam mengelola kawasan tersebut. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya ketidaktaatan pelaku ekonomi atas peraturan-peraturan pemerintah, saling tidak percaya antara pemerintah dengan pelaku ekonomi serta konflik kepentingan diantara para pelaku ekonomi sendiri.

Sebagaimana yang telah ditulis oleh Pomeroy (1995), kasus di Danau Rawapening yang pengelolaannya dilakukan oleh masyarakat (*community management*) kenyataannya juga tidak mampu menjamin keberlanjutan pemanfaatan sumber daya. Kegagalan tersebut telah mengubah model pengelolaan, dari pengelolaan komunitas

menjadi pengelolaan *multistakeholder* yang melibatkan banyak pihak dengan motor penggerak dan penentu kebijakan adalah pemerintah provinsi. Dengan demikian, peran masyarakat pemanfaat sumber daya menjadi tereduksi sehingga pengelolaannya menjadi tidak efisien. Ketidakseimbangan distribusi antara peran masyarakat dan peran pemerintah dalam mengelola Rawapening menjadi latar belakang pentingnya keseimbangan dalam kolaborasi pengelolaan antar pihak (*collaborative management*)<sup>1</sup>. Di berbagai negara maju seperti Jepang dan Belanda telah - memanfaatkan - pemikiran dan penerapan kerjasama pengelolaan sebagai solusi ketidak mampuan pemerintah dalam mengelola suatu kawasan - tanpa melibatkan masyarakat (Organization for Economic Co-operation and Development, 1997).

*Collaborative management* adalah pendekatan pengelolaan secara kemitraan pengelolaan sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Sebagaimana yang dikatakan oleh Ostrom (1990), bahwa kepemilikan bersama suatu sumber daya (*Common-Pool Resources*) tidak harus menimbulkan *the tragedy of the commons* atau bencana bagi semua pihak. Masyarakat yang memanfaatkan Danau Rawapening secara bersama, dapat membuat kesepakatan untuk mengelolanya dengan baik. Mereka harus membangun konsensus, saling mengawasi, serta saling memberi sanksi atas pelanggaran yang dilakukan oleh sesama anggota.

Hal yang sama dikatakan oleh Pomeroy (1995), bahwa prinsip kerja kemitraan adalah dilakukannya pembagian tanggung jawab diantara *stakeholders* terkait seperti pemerintah, swasta dan masyarakat dalam mengelola sumber daya atau lingkungan. Dalam operasional pengelolaannya (Borrini-Fayerabend, 2001), para *stakeholders* dapat saling bernegosiasi, mendefinisasikan kegiatan dan menjamin pembagian peran dalam

---

<sup>1</sup>*Collaborative management* (pengelolaan kolaboratif) sering digunakan secara bergantian dengan berbagai istilah lainnya seperti *co-operative management* (kerjasama pengelolaan), *participatory management* (pengelolaan partisipatif), *joint management* (pengelolaan bersama), *shared management* (pengelolaan berbagi), dan *multistakeholder management* (pengelolaan multipihak). Lihat Trikurnianti Kusumanto, dkk, 2006. *Learning to Adapt Managing Forests together in Indonesia*. Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR). pp. 14-15.

pengelolaan serta tanggungjawab atas suatu kawasan yang perlu dikelola. Dalam bentuk aslinya, pengelolaan ini bersifat partisipatif yang melibatkan semua pemangku kepentingan secara aktif dalam berbagai kegiatan pengelolaan, termasuk pengembangan visi bersama, belajar bersama, dan penyesuaian praktik-praktik pengelolaan mereka. Walaupun demikian, model pengelolaan ini meskipun memiliki keunggulan, tetapi juga ada kelemahannya.

Pomeroy dan Rivera-Guieb (2006) mencatat beberapa keunggulan dari model *Collaborative management* sebagai berikut.

- (1) Lebih transparan dalam hubungan antara pemerintah dengan masyarakat pemanfaat sumber daya.
- (2) Lebih demokratis serta dapat mengadopsi partisipasi seluruh pihak (*stakeholder*) dari berbagai unsur yang terkait dalam pengelolaan suatu kawasan.
- (3) Adanya keterlibatan *stakeholder* dalam pengelolaan kawasan, memungkinkannya para *stakeholder-t* mengambil tanggungjawab dalam pengelolaan.
- (4) Dalam jangka panjang, pola ini lebih efisien dibandingkan pola sentralistis, karena mengurangi biaya administrasi dan biaya untuk penegakan aturan yang umumnya menjadi komponen biaya terbesar dalam pola pengelolaan sentralistis.
- (5) Pengelolaan sumber daya memungkinkan penggabungan antara pengetahuan lokal tradisional dengan pengelolaan berbasis pengetahuan ilmiah.

Sebaliknya kelemahan model *Collaborative management* (Pomeroy dan Rivera-Guieb, 2006) adalah:

- (1) Tidak bisa diterapkan pada semua komunitas dan semua kawasan, karena kapasitas pengguna sumber daya yang tidak sama.
- (2) Sekiranya kepemimpinan dan organisasi masyarakat lokal tidak ada, maka efektivitas inisiasi dan keberlanjutannya akan berkurang.
- (3) Perubahan strategi pengelolaan suatu kawasan dapat menimbulkan risiko tinggi bagi sebagian *stakeholder* yang memanfaatkannya.
- (4) Dalam jangka pendek dibutuhkan investasi yang besar, baik dalam biaya, sumber daya

manusia dan juga curahan waktu guna menginisiasi praktik *collaborative management*.

- (5) Tidak semua kawasan dapat melakukan pembagian peran dan tanggungjawab antara pemerintah dengan masyarakat lokal dengan mudah.

Kelemahan-kelemahan lain dalam pengelolaan suatu kawasan (Kusumanto, dkk, 2006; Fisher dkk, 2007) adalah, ketidakpastian yang disebabkan oleh latar belakang kepentingan yang berbeda dari para *stakeholder*. Latar belakang kepentingan yang berbeda menyebabkan dinamika kebijakan pengelolaan yang fluktuatif dan senantiasa berubah, sehingga memungkinkan terjadinya ketidakpastian dalam pengambilan keputusan. Selain itu, faktor risiko lingkungan alam juga menimbulkan masalah ketidakpastian. Umumnya ketidakpastian lingkungan ini disebabkan oleh kondisi biofisik yang senantiasa berubah dengan cepat. Meskipun menghadapi ketidakpastian seperti itu, pengelola suatu kawasan tetap harus mengambil keputusan dan melaksanakan apa yang telah direncanakan. Padahal, menjalankan suatu rencana berdasarkan informasi yang tidak pasti, akan menghasilkan keputusan yang tidak efektif. Salah satu jalan keluar dari dilema ini adalah menerapkan suatu pendekatan pengelolaan yang memungkinkan dilakukan penyesuaian keputusan secara sistematis dan berlanjut. Proses penyesuaian keputusan itu akan terjadi ketika dapat dikumpulkannya informasi yang baru, setelah adanya perubahan. Proses tersebut dikenal dengan model *pengelolaan adaptif*, yaitu suatu pendekatan pengelolaan yang memungkinkan dilakukannya penyesuaian keputusan secara sistematis dan berkelanjutan.

Gagasan pengelolaan adaptif ini muncul ketika masyarakat menyadari pentingnya menghadapi ketidakpastian, dengan cara merancang intervensi untuk mendorong dilakukannya pembelajaran. Pendekatan ini memungkinkan dilakukannya perbaikan atas kesalahan-kesalahan yang pernah dilakukan dan diperbaiki sesering yang dibutuhkan (*trial and errors*). Pendekatan adaptif ini akan sulit dilakukan jika tidak melibatkan masyarakat dan pemangku kepentingan. Oleh karena itu, untuk dapat memanfaatkan keunggulan-keunggulan dan mengatasi kelemahan-kelemahan yang ada, perlu dilakukan suatu kolaborasi antara model pengelolaan kolaboratif

(*collaborative management*) dengan model pengelolaan adaptif. Pendekatan tersebut lebih dikenal dengan *adaptive collaborative management* atau pengelolaan bersama secara adaptif (Kusumanto, dkk, 2006; Fisher dkk, 2007).

*Adaptive Collaborative Management* merupakan pendekatan yang mendorong para pemangku kepentingan untuk melakukan kerjasama dalam merencanakan, mengamati, dan menarik pelajaran dari perencanaan yang telah dibuat sebelumnya. Maka penting untuk dilihat bahwa ciri khas proses *adaptive collaborative management* adalah adanya kesadaran usaha dari para pemangku kepentingan untuk secara berkelanjutan menjalin komunikasi, melakukan kolaborasi, dan negosiasi serta mencari peluang untuk belajar bersama mengenai akibat dari kebijakan dan tindakan yang telah dilakukan. Oleh karena itu, sangat relevan jikalau konsep pengelolaan bersama secara adaptif (*adaptive collaborative management*) diadaptasi untuk mengelola Danau Rawapening.

Artikel ini ditulis berdasarkan hasil penelitian tentang "*Optimalisasi Multi Fungsi Perairan Umum Daratan dalam Pengembangan Ekonomi Daerah: Kasus Danau Rawapening*". Penelitian dilakukan pada komunitas masyarakat yang tinggal dan bermukim di sekitar Danau Rawapening. Pengumpulan data lapangan dilakukan melalui metode wawancara mendalam terhadap sejumlah narasumber dan informan kunci serta melakukan *Focus Group Discussion* dan observasi lapangan. Narasumber yang diwawancarai meliputi para pelaku kegiatan ekonomi di kawasan Danau Rawapening diantaranya adalah nelayan, pembudidaya ikan di karamba, petani pasang surut, pelaku usaha pariwisata dan jasa lainnya, PDAM dan PLTA. Adapun informan kunci yang diwawancarai meliputi pengambil kebijakan, akademisi dari Perguruan Tinggi setempat, serta beberapa tokoh masyarakat yang tinggal di sekitar Danau Rawapening. Mereka adalah orang-orang yang banyak mengetahui dan memahami permasalahan Rawapening. Sumber informasi dipilih melalui metode *triangulasi* (Moloeng, 2004) yaitu, informasi yang diperoleh dari seorang informan dibandingkan, dikembangkan dan dicek keabsahannya dengan hasil pengamatan, dokumen yang berkaitan serta perspektif informan kunci lainnya serta pendapat dan pandangan masyarakat.

Analisis yang dikembangkan bersifat kualitatif, yaitu dengan melakukan pemahaman yang komprehensif. Pemahaman yang komprehensif ini menempatkan objek kajian dalam konteks hubungan kausalitas, dan konsep empati sebagai pendekatan. Pendekatan empati yang dimaksud adalah pendekatan yang berupaya memahami permasalahan lapangan berdasarkan perspektif pelaku.

### Pola Pemanfaatan Kawasan Rawapening

Rawapening merupakan sebuah danau yang keberadaannya memberi manfaat ekonomi dan sosial budaya bagi masyarakat. Manfaat ekonomi tidak hanya dinikmati penduduk sekitar danau semata, tetapi penduduk di daerah hilir juga

mendapat manfaat dari irigasi yang airnya berasal dari Rawapening. Berdasarkan identifikasi terhadap mata pencaharian penduduk di sekitar danau, sektor ekonomi yang berkembang adalah kegiatan yang secara langsung tergantung dengan keberadaan air Rawapening. Sektor pertanian dalam arti luas, seperti pertanian pasang surut, kenelayanan dan pembudidaya ikan di karamba merupakan mata pencaharian utama penduduk, kecuali yang bermukim di kawasan perkotaan sekitar Rawapening seperti Ambarawa dan Bawen (lihat tabel 1). Selain sektor pertanian, industri yang secara langsung tergantung dari air Rawapening adalah PDAM Kabupaten Semarang, PLTA Jelok dan PLTA Timo.

**Tabel 1**

Persentase Lapangan Kerja Utama Penduduk di Sekitar Danau Rawapening, 2015

Kecamatan	Jumlah Penduduk (orang)	Persentase Penduduk Bekerja (%)	Persentase Lapangan Kerja Penduduk (%)				
			Pertanian	Industri	Perdagangan	Jasa	Lainnya
Tuntang	62.521	35,70	28,31	26,09	23,11	11,14	11,35
Banyubiru	41.319	51,03	45,67	15,69	11,80	19,34	7,50
Ambarawa	59.598	47,65	17,08	17,38	21,80	23,62	20,12
Bawen	57.900	53,64	20,90	38,56	12,38	11,72	16,44

Sumber: Kecamatan (Tuntang, Banyubiru, Ambarawa, dan Bawen) Dalam Angka, 2016.

Statistik di atas menunjukkan bahwa sektor pertanian memiliki peranan penting terhadap mata pencaharian penduduk selingkar Rawapening. Berdasarkan hasil observasi di lapangan mengindikasikan bahwa di sektor pertanian, pekerjaan selaku buruh tani mendominasi mata pencaharian penduduk, disusul dengan petani pemilik, nelayan danau, petani dalam karamba, berkebun, dan peternakan. Orang-orang yang terlibat pekerjaan di sektor industri, utamanya bekerja sebagai buruh di berbagai industri *garment* yang keberadaannya berkembang di sekitar Bawen. Dominasi sektor pertanian sebagai mata pencaharian mengindikasikan bahwa sebagian besar penduduk sekitar Rawapening secara langsung maupun tidak langsung memperoleh dampak dari operasionalisasi air Rawapening. Kebijakan pengelolaan air Rawapening yang meliputi kebijakan konservasi, pemanfaatan maupun pengendalian air berpengaruh terhadap kehidupan petani, nelayan danau, maupun pembudidaya ikan.

Selain pertanian sawah, lahan pasang surut di sekitar danau dimanfaatkan pula untuk menanam padi. Oleh karena itu, pola pertanian sawah pada lahan pasang surut ini terpengaruh secara langsung dengan pengelolaan dan operasionalisasi air danau. Kawasan yang termasuk lahan pasang surut ditandai dengan patok hitam, yang aturan dan pemasangannya telah dilakukan sejak masa pemerintahan Hindia Belanda. Areal yang ditandai dengan patok hitam menunjukkan lahan yang terletak di kawasan tersebut masih dimungkinkan untuk dimanfaatkan sebagai lahan pertanian. Adapun areal yang sama sekali tidak diizinkan untuk dimanfaatkan sebagai lahan pertanian, diberi tanda patok merah.

Data dari Sutarwi (2008) menunjukkan lahan sawah pasang surut di sekitar Rawapening yang terletak di atas patok hitam antara *peil* +462,3 sampai *peil* +463,3 luasnya sekitar 812 ha. Status lahan tersebut merupakan lahan milik rakyat, sebagian besar berpotensi dimanfaatkan untuk pertanian tanaman padi. Pola tanam lahan

pertanian tersebut dapat dilakukan dua kali dalam masa setahun yaitu antara bulan Juli sampai dengan bulan Maret. Disamping lahan sawah pasang surut tersebut, lahan sawah yang terletak antara patok merah *peil* +462,05 sampai patok hitam *peil* +462,3 yang luasnya sekitar 200 ha meskipun statusnya milik rakyat tetapi sebagian hak tanam telah dibeli selamanya oleh pemerintah masa Hindia Belanda. Dengan telah dibelinya sebagian hak tanam oleh pemerintah Belanda, maka pola tanam di lahan ini hanya bisa dilakukan satu kali dalam setahun yaitu pada musim penghujan antara bulan Oktober sampai Maret. Hak tanam di musim kemarau telah dibeli untuk selamanya oleh pemerintahan Hindia Belanda dan berlaku hingga sekarang.

Pemanfaatan air Rawapening tidak hanya untuk pertanian sawah dan sawah pasang surut, tetapi juga dimanfaatkan untuk Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Semarang dan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA). Secara historis air Rawapening sudah dimanfaatkan untuk pembangkit listrik sejak masa pemerintahan Hindia Belanda. Pemanfaatan pertama kali dilakukan di desa Susukan pada tahun 1912, lokasi ini tidak lagi difungsikan sejak dioperasikannya PLTA Jelok pada tahun 1938. Untuk mengoptimalkan pemanfaatan air Rawapening, maka pada tahun 1962 pemerintah Indonesia membangun PLTA Timo. Kedua PLTA tersebut sampai sekarang masih bisa beroperasi. Untuk memanfaatkan air Rawapening bagi kepentingan PLTA, dilakukan dengan cara membendung sungai Tuntang sebagai *outlet* Rawapening dengan membuat beberapa bendungan. Bendung Jelok di bagian hulu dimanfaatkan untuk mengoperasionalkan PLTA Jelok, sedangkan bendung Slomot, Kenteng dan Tapen dimanfaatkan untuk mengoperasionalkan PLTA Timo.

Selain itu, keberadaan sektor industri yang secara langsung mengambil air Rawapening dari sungai Tuntang juga sangat berpengaruh terhadap pendayagunaan air tersebut. Telah ada kerjasama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dalam investasi penyediaan air bersih untuk keperluan industri dan PDAM Kabupaten Semarang dengan salah satu *stakeholder*. Kerjasama investasi tersebut dilakukan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Semarang No 11 tahun 2002 tentang Kerjasama Daerah. Dalam

kerjasama tersebut dilakukan pemanfaatan debit air Rawapening yang - diambil dari aliran sungai Tuntang. Kapasitas debit air yang akan diambil dari Sungai Tuntang sebanyak 250 liter/detik dengan perincian sebanyak 200 liter/detik dialokasikan untuk kebutuhan industri dan 50 liter/detik diperuntukkan bagi keperluan PDAM yang akan disalurkan kepada masyarakat pelanggan (Sutarwi, 2008). Oleh karena air Sungai Tuntang merupakan *outlet* yang bersumber dari Rawapening, maka tidak tertutup kemungkinan terjadi konflik kepentingan dengan *stakeholder* lainnya termasuk pula dengan petani pasang surut maupun PLTA.

Bagi petani sawah pasang surut, semakin rendah elevasi air dinilai akan semakin baik, karena mereka bisa menanam padi di sekitar danau. Meskipun demikian, kondisi elevasi air yang rendah ini bertentangan dengan kepentingan PDAM dan PLTA. Semakin rendah elevasi air semakin menyulitkan operasional PDAM dan PLTA. Oleh karena itu, dari sudut pandang operasional PLTA, elevasi air yang tinggi dinilai semakin bagus untuk optimalisasi operasional PLTA. Tingginya elevasi air juga dinilai bermanfaat bagi kepentingan irigasi di kawasan hilir dan pengambilan air untuk keperluan industri serta PDAM. Dengan demikian, pada saat penentuan tinggi elevasi air, maka petani lahan pasang surut menghendaki pengurangan elevasi air agar bisa menanam padi, sementara PLTA menghendaki elevasi air dinaikkan untuk optimalisasi operasional PLTA.

### **Existing Condition Pengelolaan Rawapening**

Pemanfaatan danau oleh beberapa sektor ekonomi, membutuhkan pengelolaan yang baik. Beberapa model pengelolaan yang telah dilakukan terhadap kawasan Rawapening, adalah model yang didasarkan atas tradisi dan kepercayaan masyarakat lokal serta model yang semata dibentuk secara formal oleh pemerintah daerah. Kedua model pengelolaan yang sudah ada, kenyataannya masih belum mampu menunjukkan sinkronisasi yang dapat mengeliminasi kemungkinan terjadinya konflik kepentingan. Model pengelolaan terhadap kawasan Rawapening yang pernah dilakukan meliputi:

### (1) Model Pengelolaan yang dilakukan Masyarakat

Tradisi masyarakat setempat telah mengenal secara arif pengelolaan Rawapening. Kearifan lokal terbangun dari adanya kepercayaan terhadap mitos terbentuknya Rawapening yang dikaitkan dengan legenda “Baru Klinting”.<sup>2</sup> Untuk membangun penghormatan terhadap Rawapening dilakukan upacara ritual *sedekah rawa* setiap tahunnya, yaitu setiap Jumat Pahing pada bulan Suro menurut kalender penanggalan Jawa. Upacara ini melibatkan masyarakat sekitar danau.

Intisari dari pelaksanaan upacara ritual *sedekah rawa* adalah bentuk penghormatan atau persembahan kepada “kekuatan di luar nalar”, tempat masyarakat merasa penghidupannya bergantung. Bentuk ritual ini berkaitan dengan pandangan hidup masyarakat setempat bahwa Rawapening adalah bagian dari alam yang harus dihormati, dirawat sebagai tempat di mana masyarakat mendapatkan penghidupan sekaligus sebagai tempat *angker* atau menakutkan dan berbahaya yang mampu mencelakakan kehidupan dan penghidupannya beserta keluarga. Dengan demikian, masyarakat sangat mempercayai suatu kekuatan di luar logika yang bisa melindungi dan sekaligus bahkan mampu mencelakakannya. Kekuatan itu dipercaya berbentuk ular besar yang merupakan penjelmaan “Baru Klinting”. Penghormatan yang tinggi terhadap Rawapening diwujudkan melalui tindakan yang melarang warganya melakukan aktivitas keramaian dengan membangun

panggung membelakangi Rawapening (Sutarwi, 2008), karena dinilai sebagai tindakan tidak sopan dan tidak menghargai keberadaan penguasa yang bertahta di Rawapening. Selain itu, masyarakat sekitar Rawapening juga mengkeramatkan sumber mata air yang dipercaya sebagai tempat awal mulanya “Baru Klinting” menancapkan dan mencabut lidi.

Terlepas benar tidaknya mitos yang berkembang, kepercayaan terhadap mitos “Baru Klinting” dan mata air yang dikeramatkan ternyata menciptakan cara berperilaku yang cenderung mengarah pada prinsip konservasi. Hal yang dibutuhkan dalam prinsip konservasi adalah sikap saling menghormati dalam menjaga alam, dengan demikian tempat-tempat yang dianggap *keramat* cenderung tidak mengalami kerusakan karena masyarakat akan berpikir ulang jika hendak melakukan eksploitasi. Tempat tersebut dijaga dan dihormati dengan bentuk penghormatan berupa aktivitas ritual dan pemberian sesaji. Dengan demikian aktivitas ritual dan pemberian sesaji mampu membentuk sikap bijaksana dan arif dalam menghargai alam dan lingkungan setempat.

Di lain pihak, aktivitas *sedekah rawa* ini telah menciptakan integrasi dalam berkehidupan sosial masyarakat dan sikap kegotong royongan yang awalnya terjadi karena kebutuhan yang sama dalam menyediakan sesaji. Dalam perkembangannya, integrasi dan aktivitas sosial tidak semata dikaitkan dengan kebutuhan ritual, tetapi berkembang dalam kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Kelompok ekonomi yang terbentuk umumnya memiliki orientasi dalam pemanfaatan Rawapening, diantaranya adalah kelompok nelayan, budidaya karamba, petani, peternak itik, UKM pengusaha kerajinan, kelompok pemilik perahu wisata, dan kelompok lainnya. Kelompok-kelompok ekonomi ini atas inisiasi Dinas Perikanan Kabupaten Semarang, tahun 1996 disatukan dalam bentuk Paguyuban Kelompok Tani nelayan. Di awal pembentukannya, orientasi peguyuban terbatas untuk menjaga Rawapening dari kerusakan ekologi dengan harapan akan diikuti oleh peningkatan kesejahteraan anggota. Fungsi paguyuban ini murni memperhatikan kesejahteraan anggota, dan secara gotong royong para anggota mengelola kawasan Rawapening

---

<sup>2</sup>Legenda “Baru Klinting” ini tetap dipercayai oleh masyarakat sekitar Rawapening dan keberadaannya mampu mempengaruhi pandangan hidup (*worldview*) serta membentuk norma yang *seharusnya* atau *tidak seharusnya* dilakukan. Penelitian yang dilakukan oleh Universitas Kristen Satya Wacana telah menyimpulkan bahwa mayoritas responden (83,49%) masih mempercayai adanya mitos dan legenda “Baru Klinting”, adapun yang tidak mempercayai adanya mitos kebanyakan adalah warga pendatang yang baru tinggal di sekitar Rawapening kurang dari setahun. Lihat Sutarwi. *Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Air Danau dan Peran Kelembagaan Informal: Menggugat Peran Negara atas Hilangnya Nilai “Ngepen” dan “Wening” dalam Pengelolaan Danau Rawapening di Jawa Tengah*, 2008. Salatiga: Program Pasca Sarjana Universitas Kristen Satya Wacana Press.

untuk tujuan kesejahteraan ekonomi masyarakat sekitar.<sup>3</sup>

Salah satu program paguyuban adalah disepakatinya penentuan batas minimal lebar mata jaring serta larangan penggunaan racun, peledak dan strum dalam penangkapan ikan. Selain itu dilakukan pula penataan kawasan danau dengan menyusun zona-zona untuk penangkapan, budidaya, maupun suaka. **Zonasi penangkapan**, dibagi lagi berdasarkan sub zona yang pembagiannya didasarkan pada perbedaan alat tangkap. Dalam hal ini zona penangkapan meliputi sub zona *branjang arang* dan *branjang kerep*, sub zona *sodo dorong* dan *sodo tarik*, serta sub zona dengan alat tangkap lainnya meliputi *jala*, *jaring*, *bubu*, *icir*, *embakan*, *pancing tunggal* dan *pancing rawe*. **Zonasi budidaya**, wilayahnya dibagi menjadi 10 sub zona yang arealnya terletak sejajar dengan desa pembudidaya ikan. Sub zona tersebut meliputi Talang, Muncul, Puteran, Cobening, Segalok, Semenep, Nglonder, Serondo dan Tuntang, serta sub zona daerah pasang surut. **Zonasi suaka**, merupakan zona yang tidak diperkenankan ada kegiatan usaha perikanan karena fungsinya sebagai tempat berkembang biak dan menjaga pelestarian populasi ikan.<sup>4</sup>

## 2. Model Pengelolaan yang dilakukan Pemerintah

Intervensi pertama pemerintah dalam pengelolaan Rawapening adalah menarik Paguyuban Kelompok Tani nelayan menjadi lembaga yang lebih “formal”. Formalisasi paguyuban terjadi setelah dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah No. 610/VI/2004 tanggal 10 Agustus 2004, tentang Forum Rembug Rawapening. Dalam forum ini ketua paguyuban ditetapkan sebagai Ketua *Forum Rembug Rawapening* membawahi sebanyak 31 unsur pejabat pemerintah daerah dan tokoh masyarakat. Semenjak “diformalkan” dalam suatu forum bersama dengan institusi pemerintah,

---

<sup>3</sup>Wawancara dengan seorang tokoh masyarakat Banyubiru pemilik karamba di Rawapening.

<sup>4</sup>Lihat Petunjuk Pelaksana Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 25 Tahun 2001 Tentang Pengelolaan Sumberdaya Ikan di Rawapening, 2001. Ungaran: Dinas Peternakan dan Perikanan, Pemerintah Kabupaten Semarang

masyarakat telah berubah menilai negatif paguyuban. Paguyuban berubah sebagai “penguasa” Rawapening, karena program-program untuk Rawapening harus dikerjakan melalui paguyuban.<sup>5</sup> Peran paguyuban berubah sebagai “perantara” dalam setiap kegiatan atau program yang dilakukan pemerintah. Orientasi paguyuban yang awalnya untuk kesejahteraan masyarakat, telah berubah mencari “keuntungan” bagi sekelompok anggota. Akibatnya segenap kegiatan ekonomi yang menjadi penyangga kawasan Rawapening tidak dapat dikelola secara komprehensif, partisipasi masyarakat menjadi lemah.

Tidak optimalnya aktivitas forum koordinasi telah ditanggapi dengan keluarnya Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah No 610/21/2007 tanggal 9 Agustus 2007 tentang Pembentukan Forum Koordinasi Pengelolaan Rawapening sebagai penyempurnaan. SK Gubernur dengan demikian telah menganulir SK No. 610/VI/2004 tanggal 10 Agustus 2004. Dalam Forum koordinasi ini Ketua Paguyuban Kelompok Tani nelayan tidak lagi menjadi ketua forum, tetapi tergeser menjadi anggota, sedangkan ketua forum dijabat oleh Kepala Bappeda Provinsi Jawa Tengah. Secara riil, forum ini merupakan wadah kegiatan pengelolaan Rawapening, tetapi implementasinya tidak berjalan secara maksimal. Dilihat dari fungsi tugas dan keanggotaannya, forum ini lebih pada penyaluran aspirasi, sarana komunikasi dan koordinasi pejabat daerah. Karena dominasi keanggotaan lebih pada pemegang kekuasaan yaitu pejabat pemerintah, sedangkan masyarakat pemanfaat Rawapening hanya diwakili oleh ketua paguyuban. Ada kesan orientasi kebijakan forum ini lebih bersifat *top-down*, peran masyarakat secara representatif kurang dapat diakomodasi. Menyikapi kondisi ini, seorang tokoh masyarakat dari Banyubiru mengomentari forum ini dengan menilai kegiatannya:

“... kurang efektif karena (kegiatannya) hanya “rembugan” (rapat) yang diadakan setiap (hari) Kamis Pahing. Hampir tidak ada “action” (tindakan) yang diputuskan. (Keputusan yang

---

<sup>5</sup>Wawancara dengan tokoh masyarakat Banyubiru, pemilik karamba dan pemerhati masalah Rawapening.



*dihasilkan) cenderung saling melempar tanggungjawab”.*<sup>6</sup>

Dalam pengelolaan sumber daya air, semenjak keluarnya Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah tersebut telah dikelola secara formal oleh pemerintah, meskipun demikian pengelolaan secara formal ini bukan berarti permasalahan sudah bisa diatasi. Pengelolaan sumber daya air Rawapening secara formal telah dibentuk jauh sebelum adanya *Forum Rembug Rawapening* yaitu dibentuk berdasarkan SK Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 74/1971//32/50/9 tanggal 5 Agustus 1971. Pengelolaan sumber daya air Rawapening dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Jawa Tengah, dengan operasionalisasi pada Satuan Kerja Balai Pengelolaan Sumber Daya Air Jragung dan Tuntang. Tata pengaturan air Rawapening dituntut melibatkan berbagai *stakeholder*, diantaranya Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) di daerah hilir, kelompok tani sawah pasang surut, kelompok nelayan dan petani ikan, PLTA dan Dinas terkait, serta para Camat di sekitar Rawapening.

Meskipun telah ditunjuk institusi pengelola air Rawapening secara formal, tetapi implementasi di lapangan memperlihatkan bahwa pengatur pintu air Bendung Jelok dan Timo tidak berada di tangan Satker PSDA tetapi berada di bawah wewenang pengelolaan PLTA.<sup>7</sup> Petugas buka-tutup pintu air Bendung Jelok dan Timo merupakan karyawan PLTA, bukan petugas Satker PSDA. Dengan demikian secara *de jure* Satker Balai PSDA memiliki kewenangan mengatur tata kelola air Rawapening tetapi *de facto* pelaksana buka-tutup pintu air menjadi kewenangan PLTA. Kondisi semacam ini sangat mudah difahami bahwa sebenarnya kebutuhan

untuk PLTA lebih diutamakan dibandingkan kebutuhan untuk lainnya.<sup>8</sup>

### **Konsep Pengelolaan Bersama secara Multistakeholders**

Rawapening adalah suatu kawasan yang selama ini dimanfaatkan secara ekonomi oleh banyak pihak. Latar belakang kepentingan dan kondisi sosial ekonomi yang berbeda telah menimbulkan tumpang tindih dalam pengelolaan, dan ujungnya adalah munculnya konflik kepentingan. Berbagai prakarsa dalam pengelolaan Danau Rawapening sudah pernah dilakukan. Akan tetapi realita yang terjadi selama ini menunjukkan, bahwa Danau Rawapening telah gagal dikelola melalui sistem pengelolaan yang dilakukan oleh masyarakat (*community management*), maupun sistem pengelolaan yang diprakarsai oleh pemerintah (*government base*) dengan pendekatan *top-down*.

Kegagalan-kegagalan tersebut menginspirasi dilakukannya pengelolaan secara kolaboratif, yang melibatkan berbagai *stakeholder* yang berkepentingan terhadap sumber daya Danau Rawapening. Adanya ketidak seimbangan peran antara pemerintah dengan masyarakat yang selama ini memanfaatkan Rawapening menjadi latar belakang pentingnya dilakukan perubahan pendekatan dalam pengelolaan. Untuk itu, guna memperbaiki sistem pengelolaan Rawapening diperlukan kolaborasi dalam pengelolaan (*collaborative management*). Dalam tataran pengelolaan Rawapening, sistem *collaborative management* mengharuskan dilakukannya kesepakatan antar pihak selaku *stakeholder* untuk berbagi informasi, peran, fungsi dan tanggungjawab dalam suatu hubungan dan mekanisme kemitraan (*partnership*) yang telah disetujui bersama (Borrini-Feyerabend, 2001). Pola ini melibatkan masyarakat dan berbagai kelompok kepentingan serta berbagai satuan kerja pemerintah daerah yang memiliki program di Rawapening. Pentingnya dilibatkannya setiap kelompok dan satuan kerja dalam pengelolaan, karena setiap kelompok memiliki kepentingan yang tidak sama.

---

<sup>6</sup>Wawancara dengan seorang tokoh masyarakat Banyubiru pemilik karamba di Rawapening, tanggal 04 Juni 2014.

<sup>7</sup>Lihat Sutarwi, 2008. *Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Air Danau dan Peran Kelembagaan Informal: Menggugat Peran Negara atas Hilangnya Nilai “Ngepen” dan “Wening” dalam Pengelolaan Danau Rawapening di Jawa Tengah*. Salatiga: Program Pasca Sarjana Universitas Kristen Satya Wacana Press.

---

<sup>8</sup>Wawancara dengan seorang pemerhati Rawapening yang juga menjadi pengajar Universitas Kristen Satya Wacana Salatiga.

Konflik kepentingan yang paling terlihat di antara *stakeholder* adalah konflik kepentingan antara petani pasang surut dengan PLTA dan PDAM. Bagi petani sawah pasang surut, semakin rendah elevasi air dinilai semakin menguntungkan karena mereka bisa menanam padi. Tidak demikian halnya dengan PLTA dan PDAM, semakin rendah elevasi air semakin menyulitkannya beroperasi. Itulah sebabnya representasi perwakilan dianggap cukup penting dalam melakukan kolaborasi pengelolaan. Untuk itu implementasi aktivitas *collaborative management* diperlukan pembagian wewenang dan tanggungjawab berbagai kelompok kepentingan dalam mengelola kawasan danau (Pameroy, 1995). Untuk memahami berbagai pihak yang berkepentingan terhadap kawasan Danau Rawapening, diperlukan identifikasi *stakeholder* yang berperan.

### Para Stakeholder di Rawapening

*Stakeholders* yang terlibat dalam pengelolaan Rawapening terdiri dari banyak pihak. Identifikasi di lapangan menunjukkan pengelola dan pemanfaat Rawapening meliputi berbagai satuan kerja pemerintah dan kelompok-

kelompok pemanfaat Danau Rawapening serta unit bisnis pemerintah. Meskipun demikian, terdapat pula *stakeholder* yang tidak terlibat secara langsung dalam pemanfaatan tetapi mempunyai ketertarikan dengan permasalahan yang terjadi di Rawapening, yaitu para akademisi dan Lembaga Swadaya Masyarakat.

*Stakeholder* menurut Ingles, dkk. (1999) adalah, individu, kelompok masyarakat, dan lembaga pemerintah yang memiliki minat serta wewenang mengambil peran dalam pengelolaan sumber daya alam. Dengan kata lain, *stakeholder* adalah individu atau kelompok yang dapat mempengaruhi dan atau dipengaruhi oleh suatu ekosistem sumber daya alam. Dalam konteks pengelolaan Danau Rawapening, fungsi *stakeholder* tidak diletakkan dalam otoritas *legal formal* yang disandangnya, akan tetapi yang dinilai adalah seberapa besar fungsinya dan realita perannya dalam pemanfaatan serta pengelolaan Rawapening. Berdasarkan identifikasi di lapangan, secara fungsional *stakeholder* kunci yang terlibat dalam pengelolaan Danau Rawapening terdiri dari tiga level (lihat tabel 2).

**Tabel 2.**  
Pemangku Kepentingan dan Perannya dalam Pengelolaan Danau Rawapening

No	Pemangku kepentingan	Sub kelompok	Peran utama
1	<i>Stakeholder</i> pemanfaat level 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kelompok Tani</li> <li>• Kelompok Nelayan</li> <li>• Kelompok Budidaya karamba</li> <li>• PDAM</li> <li>• PLTA Jelok-Timo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemanfaat utama sumber daya perairan Danau Rawapening</li> <li>• Pemanfaat dan pengelola pintu air Danau Rawapening</li> </ul>
2.	<i>Stakeholder</i> pemanfaat level 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah Provinsi Jawa Tengah</li> <li>• Pemerintah Kabupaten Semarang</li> <li>• Bappeda Provinsi Jawa Tengah</li> <li>• Bappedalda Prov Jawa Tengah</li> <li>• Dinas PSDA Jateng</li> <li>• Balai PSDA Jragung Tuntang</li> <li>• Dinas Perikanan dan Kelautan</li> <li>• Dinas Pariwisata</li> <li>• Dinas Pertanian Pangan</li> <li>• Dinas Perkebunan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kebijakan umum terhadap kawasan danau dan penyediaan bantuan</li> <li>• Melakukan koordinasi dan mengembangkan kerjasama dengan institusi terkait.</li> <li>• Kebijakan pengelolaan lingkungan</li> <li>• Kebijakan pengaturan operasi air danau</li> <li>• Kebijakan konservasi <i>catchment area</i></li> <li>• Kebijakan penetapan zona perikanan</li> <li>• Kebijakan pengembangan pariwisata</li> <li>• Pengembangan pertanian pangan di hilir</li> </ul>

No	Pemangku kepentingan	Sub kelompok	Peran utama
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengelolaan perkebunan di hulu</li> </ul>
3	<i>Stakeholder</i> tidak langsung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LSM</li> <li>• Lembaga Penelitian Universitas Satya Wacana</li> <li>• Lembaga Penelitian Universitas Diponegoro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitator dan mediator untuk pengembangan masyarakat.</li> <li>• Pengembangan ilmu dan teknologi, serta peningkatan kapasitas masyarakat</li> </ul>

Sumber: Data Primer Penelitian

Hasil identifikasi menunjukkan terdapat tiga kelompok besar yang menjadi *stakeholder* yang memanfaatkan Rawapening. *Stakeholder level pertama*, adalah kelompok yang akan terkena dampak langsung bila Rawapening mengalami perubahan positif atau negatif. Mereka adalah kelompok yang mengambil manfaat ekonomi Rawapening secara langsung. *Level kedua*, adalah kelompok yang memiliki kepentingan terhadap Danau Rawapening, tetapi tidak secara langsung terkena dampak atas degradasi yang terjadi atas Rawapening. Meskipun kelompok ini bisa mengalami kerugian, tetapi dampaknya tidak akan melumpuhkan kelompok ini. Keterlibatan kelompok ini terhadap Danau Rawapening terbatas pada tataran kebijakan, meskipun demikian perannya cukup penting dan menentukan arah program dalam pengaturan operasi air danau, kebijakan konservasi *catchment area* maupun pengelolaan lingkungan.

*Level ketiga*, adalah *stakeholder* tidak langsung (*indirect stakeholder*). Mereka tidak mengalami dampak secara langsung atas kemungkinan perubahan yang terjadi pada Rawapening. Mereka tidak memiliki kekuasaan untuk menentukan arah perkembangan kawasan, tetapi memiliki perhatian dan ketertarikan atas perkembangan Rawapening dan masyarakat di sekitarnya. Peran mereka terbatas sebagai fasilitator dan mediator serta dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk peningkatan kapasitas masyarakat, sehingga mereka juga mampu berperan sebagai agen perubahan (*agent of change*). Umumnya mereka berada di lokasi yang cukup jauh dari Rawapening.

Pengelompokan *stakeholder* berdasarkan level dimungkinkan karena masing-masing memiliki peran yang tidak sama, bahkan sebagian cenderung tumpang tindih serta saling bertolak belakang dalam pengelolaan Danau Rawapening. Selain tumpang tindih dalam pemanfaatan danau,

terjadi pula pada kebijakan yang dilakukan pemerintah daerah setempat. Hampir semua satuan kerja pemerintah daerah memiliki program kerja terhadap Rawapening, namun dalam implementasinya kurang didukung dengan adanya kerjasama antar *stakeholder* lainnya. Bahkan peran antar satuan kerja dalam pengelolaan kawasan Rawapening juga sering tidak sinkron, mereka bergerak sendiri-sendiri bahkan cenderung terjadi tumpang tindih dalam menjalankan program antar satuan kerja.<sup>9</sup> Dengan demikian latar belakang ketidaksinkronan program memungkinkan terjadinya dinamika perubahan kebijakan dalam pengelolaan. Dinamika kebijakan yang senantiasa berubah, memungkinkan munculnya ketidakpastian dalam pengambilan keputusan. Menjalankan suatu rencana berdasarkan informasi yang tidak pasti dapat menghasilkan keputusan yang tidak efektif.

Fisher, dkk. (2007) mengusulkan solusi dari adanya dilema perbedaan kepentingan dan ketidakpastian dalam pengambilan keputusan atas pengelolaan kawasan, yaitu suatu pendekatan pengelolaan yang memungkinkan dilakukannya penyesuaian keputusan secara sistematis dan berkelanjutan. Pendekatan ini dikenal sebagai model *pengelolaan adaptif*. Gagasan pengelolaan adaptif ini muncul ketika *stakeholder* menyadari pentingnya menanggulangi masalah ketidakpastian, untuk itu mereka merancang suatu intervensi guna mendorong dilakukannya pembelajaran. Pengelolaan adaptif merupakan suatu cara bagi *stakeholder* untuk mengambil langkah secara bertanggung jawab ketika menghadapi ketidakpastian kebijakan. Pendekatan ini memungkinkan dilakukannya perbaikan pada saat dibutuhkan melalui proses memperbaiki kesalahan atau penyimpangan yang terjadi.

<sup>9</sup>Wawancara dengan seorang pejabat Pemerintah setempat yang bertugas di bidang perencanaan, 02 Juni 2014.

Kusumanto, dkk. (2006) menggambarkan dalam suatu diagram yang menarik suatu proses pengelolaan adaptif. Dimulai dengan melakukan refleksi untuk mengidentifikasi permasalahan mendasar, peluang, dan pokok persoalan. Hasil refleksi itu kemudian diangkat sebagai faktor penting untuk dipertimbangkan dalam perencanaan. Selanjutnya, perencanaan itu dilanjutkan dengan tindakan nyata untuk mencapai tujuan pengelolaan. Pada saat membuat perencanaan, para pengelola juga perlu merancang bagaimana mereka akan memantau apakah rencana tersebut dapat memenuhi tujuan dan apakah rencana itu efektif. Hasil pemantauan digunakan dalam proses evaluasi atau refleksi. Adaptasi terhadap perbedaan latar belakang para *stakeholder* memungkinkan munculnya penyesuaian atas keputusan yang sistematis dan berlanjut.

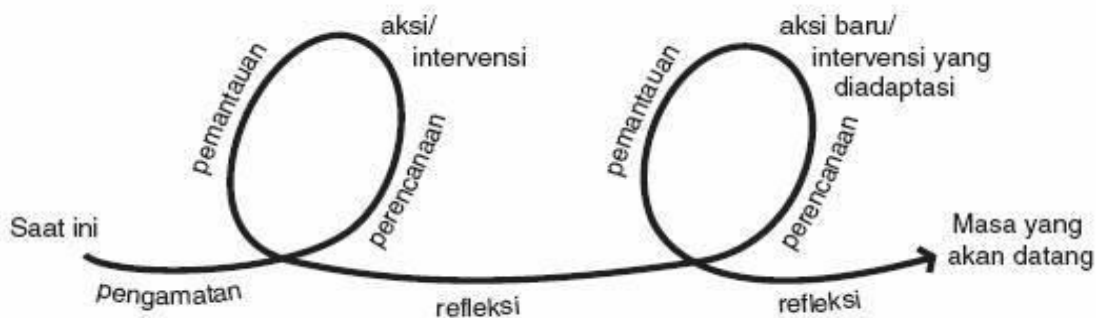
Kunci keberhasilan pengelolaan adaptif adalah belajar dari pengalaman yang menjadi bahan perencanaan pengelolaan masa depan dengan lebih baik. Oleh karena itu, untuk dapat memanfaatkan keunggulan-keunggulan serta mengatasi kelemahan-kelemahan perlu dilakukan kolaborasi antara model pendekatan *collaborative management* dengan model *pengelolaan adaptif*. Kolaborasi dua pendekatan tersebut lebih dikenal dengan *Adaptive Collaborative Management* atau pengelolaan bersama secara adaptif (Fisher, dkk., 2007). Model ini memungkinkan dilakukannya

keterwakilan *stakeholder* dalam pengelolaan bersama, sebab ketidakterwakilan memungkinkan timbulnya konflik kepentingan atas pemanfaatan Danau Rawapening.

### Otoritas Pengelola Rawapening

Sumber daya air Rawapening selama ini telah dimanfaatkan secara beragam dan multifungsi oleh berbagai instansi lintas sektoral dan *stakeholder*. Di lain pihak, model pengelolaan yang sudah ada belum menunjukkan sinkronisasi, sehingga implementasi pengelolaan dinilai seperti “benang kusut” sebagai akibat tumpang tindihnya pemanfaatan. Agar “benang kusut” pengelolaan sebagai akibat tumpang tindihnya pemanfaatan tersebut dapat diurai, diperlukan suatu kelembagaan atau semacam Badan otoritas pengelola yang mengkoordinasikan kegiatan pengelolaan Rawapening. Pembentukan otoritas pengelolaan Rawapening dimungkinkan bila institusi ini diberi wewenang dan otoritas penuh, tidak terbatas hanya pada kawasan inti tetapi meliputi pula seluruh kesatuan daerah hidrologis. Dengan demikian wilayah kerja badan otoritas ini mencakup lintas administrasi pemerintahan dari hulu sungai yang mengalir ke Rawapening sampai hilir sungai yang diairi dari sumber Rawapening. Karena, masalah di hulu dan hilir saling kait mengkait dengan permasalahan di Rawapening.

**Gambar 1.**  
Diagram Proses Pengelolaan Adaptif



Sumber: Kusumanto, dkk., 2006

Pengelolaan Rawapening yang didasarkan pada model *adaptive collaborative management* akan mencapai hasil yang memuaskan bila konsep pengelolannya berbasiskan masyarakat. Setiap

unsur pemanfaat yang berbeda sedapat mungkin diakomodasi pendapatnya, sehingga diperoleh keterpaduan dalam arti yang sebenarnya yaitu dapat mewartakan dan mengakomodasi kepentingan

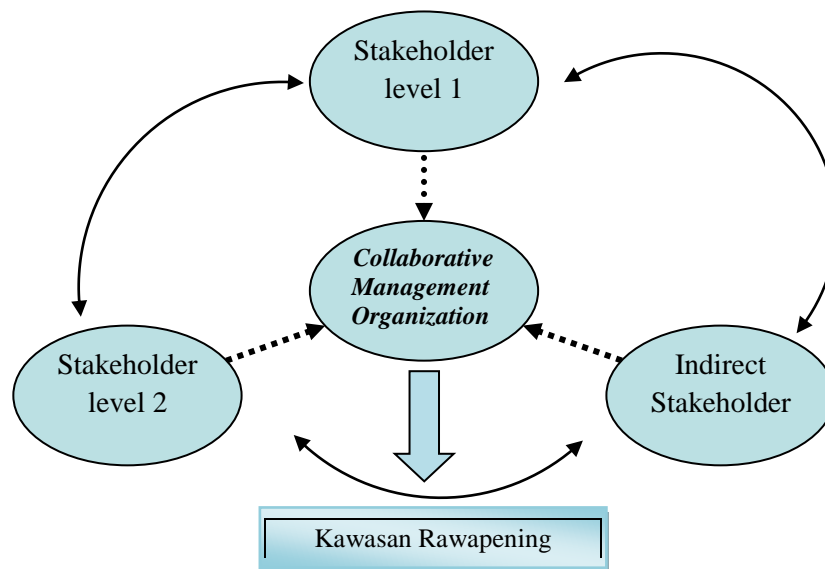
semua pihak. Problem serius untuk mencapai keterpaduan dari berbagai unsur yang terlibat dalam organisasi adalah bila tidak terpenuhinya representasi kelompok secara adil, karena setiap unsur dalam organisasi memiliki kepentingan yang berbeda.

Meskipun demikian, payung konsep *collaborative management* tidak dapat dipisahkan dari model pembangunan yang lebih dikenal dengan *community-based development (CBD)*. Kehadiran konsep CBD di Negara-negara sedang berkembang muncul oleh adanya kegagalan pola pembangunan yang dilakukan secara sentralistik atau yang lebih dikenal dengan *top-down planning* (Hidayat dan Darwin, 2001). Hanya saja model pengelolaan kawasan perairan umum, dalam hal ini adalah danau Rawapening, lebih tepat dikelola melalui manajemen kolaboratif (*collaborative management organization/ CMO*), karena bentuknya merupakan kerjasama pengelolaan suatu kawasan yang berbeda prinsip dengan model pembangunan berbasis komunitas daratan.

Agar pengelolaan dengan model *collaborative management* dapat mencapai hasil yang memuaskan, maka pengelolaan harus berdasarkan pada basis ekonomi dominan pemanfaat Rawapening. Menurut penulis, tidak semua pemanfaat ekonomi Rawapening perlu dimasukkan dalam organisasi pengelola. Organisasi cukup diwakili oleh kelompok *stakeholder* berdasarkan level, terutama yang memiliki basis ekonomi dominan terlibat dalam pemanfaatan Rawapening. Pengelola Rawapening cukup diisi oleh wakil-wakil dari ke tiga level *stakeholder*, terutama yang berasal dari level 1 sebagai pemanfaat utama Danau Rawapening. Mereka merupakan kelompok dominan yang memanfaatkan Rawapening, diantaranya adalah kelompok petani, kelompok nelayan dan budidaya karamba, PLTA Timo dan Jelok serta PDAM.

Untuk lebih jelasnya, di bawah akan diuraikan skema model pengelolaan kawasan Danau Rawapening dengan sistem *collaborative management*. Skema tersebut dapat digambarkan sebagai berikut.

**Gambar 2**  
Skema Model Collaborative Management



Sumber: Diadaptasi dari Hidayat dan Darwin, 2001; Pameroy dan Rivera Guieb, 2006

Berdasarkan skema model *collaborative management* di atas, ketiga level *stakeholder* harus melakukan kerjasama dan mewakili berbagai aspirasi serta bergabung dalam lembaga

pengelola Rawapening (*Collaborative Management Organization*). Organisasi pengelola ini bertanggungjawab dalam pengelolaan danau, termasuk dalam merencanakan, menyepakati dan mempertahankan

keberlanjutan program kolaborasi pengelolaan. Perlunya dibentuk suatu organisasi pengelola yang otonom dan memiliki otoritas kuat, karena jikalau pengelolaan dilakukan secara sentralistik dengan kontrol mutlak oleh pemerintah maka akan menghasilkan pola kebijakan pengelolaan danau secara sentralistik (*top-down*). Kebijakan sentralistik ini belum tentu sesuai dengan tradisi pengelolaan yang dilakukan masyarakat. Peran masyarakat di lingkungan Rawapening menjadi kurang berarti, karena hilangnya karakteristik kekhasan lokal dan keberadaan tradisi serta hukum adat. Sebaliknya, apabila pengelolaan sepenuhnya dilakukan oleh masyarakat, model pengelolaan ini biasanya bersifat tradisional dan keberadaannya jarang yang mendapat pengakuan pemerintah.

Setiap unsur dalam masing-masing level *stakeholder* yang berbeda sedapat mungkin diakomodasi pendapatnya, sehingga diperoleh keterpaduan dalam arti yang sebenarnya, yaitu yang dapat memwadahi dan mengakomodasi kepentingan semua pihak. Organisasi pengelola merupakan institusi yang diberi otoritas untuk mengelola kawasan yang tidak terbatas hanya pada kawasan inti saja tetapi meliputi seluruh kesatuan daerah hidrologis. Dengan demikian, wilayah kerja institusi ini mencakup lintas administrasi pemerintahan dari hulu sungai yang mengalir ke Rawapening (*catchment area*) sampai hilir sungai. Alasan luasnya wilayah kerja melewati batas administrasi daerah, karena masalah di hulu dan hilir saling terkait dengan permasalahan di Rawapening.

Adapun unsur kunci yang memegang peran penting dalam model kerjasama pengelolaan berbasis masyarakat ini adalah *stakeholder level 1* yang terdiri dari individu anggota kelompok yang terlibat secara aktif atau karena fungsinya memiliki kedekatan dan ketergantungan dengan sasaran pengelolaan. Kedekatan tersebut bisa berasal dari aspek geografis, hubungan sejarah, keterkaitannya dengan mata pencaharian, ataupun mandat dari institusi anggota pengelola. Perlu dipahami bahwa tidak semua pemangku kepentingan memiliki tingkat intensitas yang sama terhadap subjek pengelolaan, sehingga hak dan kewajibannya juga tidak sama dalam lembaga pengelola.

Keunggulan model ini dapat dicapai bila kondisi ideal dapat terpenuhi, yaitu adanya keterpaduan dalam memwadahi kepentingan semua pihak yang meliputi unsur-unsur pemerintah, masyarakat maupun *stakeholder* lainnya. Permasalahan serius untuk mencapai keterpaduan dari berbagai unsur yang terlibat dalam organisasi *collaborative management* adalah bila tidak terpenuhinya representasi kelompok secara adil, karena setiap unsur dalam organisasi memiliki kepentingan yang berbeda. Dengan demikian, implementasi di lapangan sangat penting untuk diperhatikan. Tiga pola (Jentoft, 1989) dalam strategi mengimplementasikan model kolaborasi di lapangan, yaitu:

- (1) Pemerintah dan *stakeholder* duduk bersama untuk membuat peraturan pengelolaan.
- (2) Pemerintah sepenuhnya menyerahkan kepada *stakeholder* untuk membuat aturan pengelolaan dan mengadopsinya dalam peraturan perundang-undangan.
- (3) *Stakeholder* mengikuti aturan pengelolaan yang sudah ditentukan pemerintah dengan modifikasi sesuai kondisi lokal.

Ada kelebihan dan kekurangan atas tiga pilihan strategi pengelolaan. Pola pertama agaknya paling ideal meski paling sulit dilaksanakan, karena akan banyak kepentingan berbeda yang perlu diadopsi dalam organisasi kolaborasi pengelolaan. Dengan menerapkan organisasi kolaborasi di Rawapening<sup>10</sup>, diharapkan:

- (1) Dapat dikurangnya investasi berlebih terhadap usaha ekonomi yang terkait dengan pengelolaan Rawapening, untuk menghindari adanya eksploitasi yang berlebih (*overexploitation*). Dengan demikian pelestarian sumber daya Rawapening lebih dapat ditingkatkan.
- (2) Akan terjadi kesetaraan alokasi kesempatan dalam mengelola kawasan Rawapening, sehingga dapat dieliminasi kemungkinan terjadinya konflik diantara berbagai pihak yang mempunyai kepentingan terhadap pemanfaatan sumber daya Rawapening.

---

<sup>10</sup>Prinsip ini mengadopsi artikel dalam *Coastal Communities News*, tanpa tahun. *Community Based Co-Management offers a Better Way to Manage Fishery: an Exciting and Innovative Way to Bring Real Hope to Coastal Communities*. Vol. 1 (6), halaman 6.

Kelemahan yang perlu menjadi perhatian adalah terjadinya peningkatan jumlah penduduk di kawasan Rawapening. Meskipun organisasi kerjasama pengelolaan terhadap Rawapening ini mampu mengelola sumber daya alam berkelanjutan, tetapi tekanan jumlah penduduk tetap merupakan potensi bagi masyarakat untuk melakukan eksploitasi terhadap sumber daya Rawapening.

## Penutup

Pemanfaatan sumber daya air Rawapening dilakukan secara beragam dan multi fungsi oleh berbagai *stakeholder* dan instansi lintas sektoral. Pemanfaatan kawasan yang dilakukan secara bebas dan tidak terkendali telah menyebabkan degradasi ekologi, yang pada gilirannya memicu terjadinya marjinalisasi sekelompok masyarakat.

Telah disadari bahwa pemanfaatan danau oleh beberapa sektor ekonomi, membutuhkan pengelolaan yang baik. Beberapa model pengelolaan yang telah dilakukan terhadap kawasan Rawapening, adalah model yang didasarkan atas tradisi dan kepercayaan masyarakat lokal serta model yang semata dibentuk secara formal oleh pemerintah daerah. Akan tetapi kedua model pengelolaan yang sudah ada, kenyataannya belum mampu menunjukkan sinkronisasi yang dapat mengeliminasi kemungkinan terjadinya konflik kepentingan. Untuk mengatasi konflik kepentingan dalam memanfaatkan sumber daya Rawapening, perlu dirumuskan kebijakan pemanfaatan yang mengakomodasi semua pihak yang berkepentingan.

Untuk menjembatani model pengelolaan yang diprakarsai pemerintah (*government base*) dengan pengelolaan yang dilakukan oleh kelompok masyarakat (*communal management*) diperlukan model kolaborasi pengelolaan (*collaborative management*). Model ini merupakan solusi alternatif yang ditawarkan, karena mewakili unsur-unsur *stakeholder* yang terlibat dalam pemanfaatan. Dengan demikian, setiap *stakeholder* yang berbeda dapat diakomodasi pendapatnya, sehingga diperoleh keterpaduan dalam arti yang sebenarnya, yaitu dapat mawadahi dan mengakomodasi kepentingan semua pihak. Dengan anggapan bahwa manajemen pengelolaan Rawapening awalnya berwujud manajemen yang sentralistis, maka model

*collaborative management* mensyaratkan pemerintah mendelegasikan sebagian otoritasnya kepada *stakeholder* yang lain.

Agar pengelolaan kawasan Rawapening dapat dilakukan dengan baik, diperlukan pembentukan otoritas yang mengkoordinasikan kegiatan pengelolaan Rawapening dengan wewenang dan *otoritas penuh*. Otoritas pengelola tidak terbatas hanya pada kawasan inti, tetapi meliputi pula seluruh kesatuan daerah hidrologis yang mencakup lintas administrasi pemerintahan dari hulu sungai yang mengalir ke Rawapening sampai hilir sungai yang diairi dari sumber Rawapening. Dalam hal ini, masalah di hulu dan hilir saling terkait dengan permasalahan di Rawapening.

## Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik Kabupaten Semarang, (2016). *Kecamatan Tuntang Dalam Angka 2015*. Semarang: BPS Kabupaten Semarang.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Kecamatan Banyubiru Dalam Angka 2015*. Semarang: BPS Kabupaten Semarang.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Kecamatan Ambarawa Dalam Angka 2015*. Semarang: BPS Kabupaten Semarang.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Kecamatan Bawen Dalam Angka 2015*. Semarang: BPS Kabupaten Semarang.
- Borrini-Feyerabend. (2001). "Making Partnership with Communities and other Stakeholders". In: Graeme Kelleher eds. *Guidelines for Marine Protected Area*. Glend, Switzerland: IUCN. pp. 29-36.
- Coastal Communities News, (t.t.) *Community Based Co-Management offers a Better Way to Manage Fishery: an Exciting and Innovative Way to Bring Real Hope to Coastal Communities*. Vol. 1, issue 6.
- Dahuri, Rokhmin. (1999). *Perencanaan Pengelolaan Sumber Daya Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat*. Makalah disampaikan dalam Rapat Koordinasi Proyek dan Kegiatan Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Lautan di Indonesia. Jakarta: Ditjen Bangsa Departemen Dalam Negeri.

- Emmerson, Donald K. (1980). *Rethinking Artisanal Fisheries Development: Western Concept, Asian Experience*. Washington: The World Bank.
- Fisher, Robert; Ravi Prabhu and Cynthia Mc Dougall eds. (2007). *Adaptive Collaborative Management of Community Forests in Asia Experiences from Nepal, Indonesia and the Philippines*. Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR).
- Hardin, Garrett. (1968). "The Tragedy of the Commons". *Science*, Vol. 162.
- Hidayat, Syarif dan Darwin Samsulbahri. (2001). *Pemberdayaan Ekonomi Rakyat. Sebuah Rekonstruksi Konsep Community Based Development (CBD)*. Jakarta: Pustaka Quantum.
- Ingles, Andrew W; Arne Musch; Helle Qwist-Hoffmann. (1999). *The Participatory Process for Supporting Collaborative Management of Natural Resources: An Overview*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Jentoft, Svein. (1989). "Fisheries Management: Delegating Government Responsibility to Fishermen's Organization". *Marine Policy*.
- Kusumanto, Trikurnianti; Elizabeth Linda Yuliani; Phil Macoun; Yayan Indriatmoko, dan Hasantoha Adnan. (2006). *Belajar Beradaptasi: Bersama-sama Mengelola Hutan di Indonesia*. Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR).
- Moloeng, Lexy J. (2004). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosda
- Organization for Economic and Co-Operation and Development. (1997). *Towards Sustainable Fisheries: Economic Aspects of the Management of Living Marine Resources*, Paris.
- Ostrom, Elinor. (1990). "Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action". *Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: University Press.
- Pomeroy, Robert. S. (1995). "Community-based and Co-management Institutions for Sustainable Coastal Fisheries Management in Southeast Asia". *Ocean and Coastal Management*. Vol. 27.
- \_\_\_\_\_ dan Rebecca Rivera-Guieb. (2006). *Fishery Co-Management: A Practical Handbook*. Oxfordshire: CAB International Publishing.
- Roedel, P.M. (1975). "A Summary and Critique of the Symposium on Optimum Sustainable Yield". *Optimum Sustainable Yield as Concept in Fisheries Management*. Proceeding of Symposium, 9 Sept 1974. Washington DC: American Fisheries Society.
- Sutarwi. (2008). *Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Air Danau dan Peran Kelembagaan Informal: Menggugat Peran Negara atas Hilangnya Nilai "Ngepen" dan "Wening" dalam Pengelolaan Danau Rawapening di Jawa Tengah*. Salatiga: Program Pasca Sarjana Universitas Kristen Satya Wacana Press.
- Wantrup, Ciriacy S.V. dan Richard C. Bishop. (1986). "Milik Bersama sebagai suatu Konsep Kebijaksanaan Pengelolaan Sumber daya Laut". Dalam Ian R. Smith dan Firial Marahuddin (eds.). *Ekonomi Perikanan dari Teori Ekonomi ke Pengelolaan Perikanan*. Jakarta: Gramedia