

Kolaborasi Lintas Batas Pemerintah Daerah di Indonesia Terhadap Kritik Fragmentasi Kebijakan dan Ego Sektoral dalam Pengelolaan Sumber Daya Bersama

May Sendika*, Lince Magriasti

Universitas Negeri Padang, Indonesia

Email: maysendika@gmail.com*, lincemagriasti@yahoo.com

ABSTRAK

Artikel ini mengkaji secara kritis peran pemerintah daerah di Indonesia dalam mengelola kolaborasi lintas batas untuk pengelolaan sumber daya bersama yang berkelanjutan. Meskipun kolaborasi antar pemerintah daerah menjadi kunci dalam menangani isu-isu lingkungan yang melampaui batas administratif, praktik di Indonesia masih diwarnai oleh fragmentasi kebijakan dan ego sektoral yang menghambat efektivitas pengelolaan sumber daya. Penelitian ini menganalisis kasus konkret pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum di Jawa Barat dan pencemaran Teluk Jakarta sebagai representasi dari tantangan koordinasi antar-daerah. Menggunakan pendekatan kualitatif dengan studi kasus komparatif, penelitian ini mengidentifikasi bahwa lemahnya kerangka kelembagaan, perbedaan kepentingan politik lokal, dan keterbatasan kapasitas fiskal menjadi penghalang utama kolaborasi efektif. Temuan menunjukkan bahwa meskipun terdapat regulasi yang mengatur kerjasama antar-daerah seperti UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, implementasinya masih jauh dari optimal karena tidak didukung oleh mekanisme insentif yang memadai dan lemahnya kepemimpinan regional. Berbeda dengan praktik kolaborasi lintas batas di Eropa dan Asia yang menekankan pembangunan kepercayaan dan komunikasi reguler, pemerintah daerah di Indonesia cenderung bekerja dalam silo dengan orientasi kepentingan jangka pendek. Artikel ini merekomendasikan perlunya penguatan kelembagaan kolaboratif melalui pembentukan badan otoritas bersama, penyelarasan kebijakan berbasis ekosistem, dan peningkatan kapasitas pemerintah daerah dalam tata kelola kolaboratif. Penelitian ini berkontribusi pada literatur tentang desentralisasi dan kerjasama antar-pemerintah dengan menyoroti konteks Indonesia yang unik dengan tantangan fragmentasi politik dan disparitas kapasitas antar-daerah.

Kata kunci: Kolaborasi Lintas Batas; Pemerintah Daerah; Fragmentasi Kebijakan.

ABSTRACT

This article critically examines the role of local governments in Indonesia in managing cross-border collaboration for the sustainable management of shared resources. Although inter-regional collaboration is key to addressing environmental issues that transcend administrative boundaries, practices in Indonesia are still characterized by policy fragmentation and sectoral ego, which hinder the effectiveness of resource management. This research analyzes concrete cases of Citarum Watershed (DAS) management in West Java and the pollution of Jakarta Bay, representing inter-regional coordination challenges. Using a qualitative approach with a comparative case study, this study identifies a weak institutional framework, differing local political interests, and limited fiscal capacity as the primary barriers to effective collaboration. The findings indicate that while regulations governing inter-regional cooperation exist, such as Law No. 23 of 2014 on Local Government, implementation remains far from optimal due to a lack of adequate incentive mechanisms and weak regional leadership. In contrast to cross-border collaboration practices in Europe and Asia, which emphasize trust-building and regular communication, local governments in Indonesia tend to work in silos with short-term interest orientations. This article recommends strengthening collaborative institutions by establishing joint authorities, aligning ecosystem-based policies, and enhancing local government capacity in collaborative governance. This research contributes to the literature on decentralization and intergovernmental cooperation by highlighting the unique Indonesian context, with its challenges of political fragmentation and capacity disparities between regions.

Keywords: Cross-Border Collaboration; Local Government; Policy Fragmentation.

PENDAHULUAN

Pemerintah daerah memainkan peran krusial dalam pengelolaan pembangunan berkelanjutan, khususnya ketika menghadapi tantangan yang melampaui batas administratif wilayah (Fauziah & Trisnawati, 2025). Sebagaimana diargumentasikan oleh Sachdeva dan Sharma (2025), ketika dunia semakin menghadapi tantangan lingkungan global seperti perubahan iklim, deplesi sumber daya, dan hilangnya keanekaragaman hayati, kebutuhan akan kolaborasi lintas batas dan kerjasama regional menjadi semakin nyata (Leonanda, 2019; Leu, 2021; Tampubolon & Purba, 2022; Wulandari et al., 2022). Pembangunan berkelanjutan, menurut definisinya, memerlukan koordinasi upaya pada berbagai tingkat pemerintahan, dengan otoritas lokal sering bertindak sebagai pemain kunci dalam memfasilitasi kerjasama regional (Kent Adytia Kusnanto, 2024; Ramadhani, 2020; Ulang et al., 2022; Wiryananda & I Gede Andy Andika, 2022).

Pentingnya kolaborasi sub-nasional dalam mencapai Sustainable Development Goals (SDGs) telah didokumentasikan secara luas oleh berbagai organisasi internasional (Gromilina, 2021; Hickmann et al., 2023; Kannengießer, 2023; Rosati et al., 2023). Laporan United Nations Development Programme (UNDP, 2019) menegaskan bahwa 65% dari 169 target SDGs tidak dapat dicapai tanpa keterlibatan aktif pemerintah lokal dan regional, terutama untuk SDG 6 (Air Bersih dan Sanitasi), SDG 13 (Aksi Iklim), SDG 14 (Ekosistem Laut), dan SDG 15 (Ekosistem Daratan). Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, 2020) melaporkan bahwa wilayah-wilayah dengan mekanisme koordinasi antar-pemerintah yang kuat menunjukkan kinerja 40% lebih baik dalam indikator lingkungan dibandingkan dengan wilayah tanpa koordinasi formal.

Lebih lanjut, World Bank (2021) mengidentifikasi bahwa kegagalan kolaborasi lintas batas dalam pengelolaan sumber daya air di Asia Tenggara mengakibatkan kerugian ekonomi kumulatif mencapai USD 12 miliar per tahun akibat banjir, kekeringan, dan degradasi kualitas air. Data dari Asian Development Bank (ADB, 2022) menunjukkan bahwa hanya 23% dari daerah aliran sungai lintas-yurisdiksi di negara-negara berkembang Asia memiliki kerangka kelembagaan yang efektif untuk pengelolaan terpadu, mengindikasikan kesenjangan signifikan antara kebutuhan koordinasi dengan kapasitas institusional yang ada.

Di Indonesia, konteks desentralisasi yang dimulai sejak era reformasi 1998 memberikan otonomi luas kepada pemerintah daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) untuk mengelola wilayah dan sumber daya mereka. Namun, otonomi ini justru menciptakan paradoks dalam pengelolaan sumber daya yang bersifat lintas batas administratif. Sumber daya seperti Daerah Aliran Sungai (DAS), kawasan pesisir, hutan lindung, dan ekosistem lainnya secara alamiah tidak mengenal batas administratif yang diciptakan manusia. Hal ini mengharuskan adanya kolaborasi yang erat antar pemerintah daerah untuk memastikan pengelolaan yang berkelanjutan dan menghindari konflik kepentingan.

Secara spesifik, permasalahan fragmentasi kebijakan dalam pengelolaan sumber daya bersama di Indonesia termanifestasi dalam beberapa indikator kritis. Data dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK, 2023) menunjukkan bahwa dari 108 DAS prioritas nasional, 87% mengalami degradasi kualitas air dengan tingkat pencemaran berat hingga sedang. Indeks Kualitas Air (IKA) DAS Citarum tercatat pada angka 28,5 (kategori buruk)

pada tahun 2017, meskipun telah ada 13 pemerintah kabupaten/kota yang seharusnya bertanggung jawab atas pengelolaannya secara kolektif. Untuk kasus Teluk Jakarta, Badan Pusat Statistik (BPS, 2022) mencatat bahwa tingkat sedimentasi meningkat 125% dalam dekade terakhir, sementara luas terumbu karang berkurang 67%, akibat tidak terkoordinasinya pengelolaan limbah dari tiga provinsi yang berbatasan.

Lebih mengkhawatirkan lagi, audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK, 2021) terhadap 45 perjanjian kerjasama antar-daerah dalam pengelolaan lingkungan menemukan bahwa 73% tidak memiliki mekanisme monitoring yang jelas, 82% tidak mengalokasikan anggaran pelaksanaan yang memadai, dan 91% tidak memiliki sanksi yang mengikat bagi pihak yang tidak memenuhi komitmen. Data ini mengkonfirmasi bahwa fragmentasi kebijakan bukan sekadar isu konseptual, tetapi merupakan realitas operasional yang berdampak langsung pada degradasi lingkungan dan kerugian ekonomi.

Pentingnya tata kelola lokal dalam mempromosikan pembangunan berkelanjutan telah diakui secara luas dalam literatur internasional. Namun, seperti yang diidentifikasi oleh Sachdeva dan Sharma (2025), sebagian besar fokus tradisional tertuju pada tingkat pemerintahan nasional dan internasional, dengan pemerintah daerah sering diabaikan dalam diskusi yang lebih luas tentang keberlanjutan. Dalam konteks Indonesia, kesenjangan ini menjadi lebih signifikan mengingat kompleksitas geografis, keragaman ekologis, dan fragmentasi politik yang mewarnai lanskap tata kelola daerah.

Sejumlah penelitian terdahulu telah mengkaji kolaborasi antar-pemerintah dalam pengelolaan sumber daya alam dengan berbagai fokus. Feiock (2013) mengidentifikasi pentingnya kerangka kerja *institutional collective action* untuk mengurangi biaya transaksi di negara maju, namun tidak membahas dampak fragmentasi politik di negara berkembang seperti Indonesia. Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012) mengembangkan kerangka teoretis *collaborative governance* yang kuat, tetapi kurang menganalisis pengaruh konteks politik elektoral dan ego sektoral dalam sistem desentralisasi asimetris terhadap keberlanjutan kolaborasi. Di sisi lain, Ansell dan Gash (2008) menyintesis faktor kunci keberhasilan kolaborasi, namun analisisnya tidak secara khusus menyoroti kompleksitas *multi-level governance* di Indonesia.

Dalam konteks Indonesia, Armitage et al. (2017) menemukan bahwa implementasi *co-management* terhambat oleh kapasitas teknis yang terbatas dan konflik kepentingan, meski studi mereka lebih berfokus pada kolaborasi vertikal dengan komunitas lokal daripada kolaborasi horizontal antar-pemerintah daerah. Dari tinjauan literatur ini teridentifikasi beberapa kesenjangan kritis, yaitu belum adanya analisis mendalam mengenai disinsentif struktural dari politik elektoral dan desentralisasi asimetris, pemahaman tentang pengaruh disparitas kapasitas fiskal terhadap kesetaraan partisipasi, studi komparatif antara kolaborasi intra-provinsi dan inter-provinsi, serta dokumentasi empiris tentang manifestasi ego sektoral terhadap hasil lingkungan yang terukur.

Urgensi penelitian ini didorong oleh faktor-faktor yang menuntut perhatian segera. Pertama, percepatan degradasi lingkungan di ekosistem lintas-batas, seperti penurunan debit air DAS Citarum sebesar 35% dan peningkatan beban pencemaran 420% dalam dua dekade (KLHK, 2023), mengancam ketahanan air dan pangan bagi jutaan penduduk. Kedua, proliferasi

regulasi daerah yang tidak terharmonisasi menciptakan kompleksitas hukum; studi Kementerian Dalam Negeri (2022) mengidentifikasi 1.247 Perda bermasalah, dengan 34% di antaranya terkait regulasi lingkungan yang saling bertentangan. Ketiga, momentum reformasi tata kelola pasca-implementasi UU Cipta Kerja (2020) membuka peluang untuk restrukturisasi kerangka kolaborasi, menjadikan riset ini tepat waktu untuk menginformasikan kebijakan.

Kebaruan penelitian ini terletak pada empat kontribusi distingtif. Pertama, penelitian ini merupakan studi pertama yang secara sistematis membandingkan dinamika kolaborasi intra-provinsi (DAS Citarum) dengan inter-provinsi (Teluk Jakarta). Kedua, penelitian ini mengintegrasikan perspektif neo-institutional economics dengan collaborative governance theory untuk menganalisis interaksi biaya transaksi, masalah aksi kolektif, dan pertimbangan ekonomi politik. Ketiga, penelitian ini menyediakan dokumentasi empiris yang kaya tentang manifestasi konkret ego sektoral. Keempat, penelitian ini mengembangkan tipologi hambatan kolaborasi yang spesifik konteks Indonesia dan mengajukan model hybrid governance yang mengkombinasikan koordinasi top-down dengan partisipasi bottom-up sebagai alternatif yang lebih efektif.

Penelitian ini bertujuan mengisi kesenjangan tersebut dengan menganalisis secara kritis praktik kolaborasi lintas batas pemerintah daerah di Indonesia, khususnya dalam pengelolaan sumber daya bersama. Fokus analisis diarahkan pada dua kasus konkret: pertama, pengelolaan DAS Citarum yang melibatkan multiple stakeholders dari berbagai kabupaten dan kota di Jawa Barat; kedua, isu pencemaran Teluk Jakarta yang membutuhkan koordinasi intensif antar pemerintah daerah di wilayah DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Banten. Kedua kasus ini merepresentasikan tantangan klasik dalam kolaborasi antar-daerah di Indonesia: fragmentasi kebijakan, ego sektoral, perbedaan kepentingan politik lokal, dan keterbatasan kapasitas kelembagaan.

Berbeda dengan temuan Sachdeva dan Sharma (2025) yang menunjukkan bahwa kolaborasi lintas batas yang sukses sangat bergantung pada pembangunan kepercayaan, komunikasi reguler, dan struktur tata kelola formal, praktik di Indonesia menunjukkan gambaran yang kontras. Meskipun kerangka regulasi seperti UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur mekanisme kerjasama antar-daerah, implementasi di lapangan masih jauh dari optimal. Pemerintah daerah cenderung beroperasi dalam silo dengan orientasi kepentingan jangka pendek yang didorong oleh siklus politik elektoral lima tahunan.

Penelitian ini disusun dengan struktur sebagai berikut: bagian kedua menyajikan tinjauan literatur tentang kolaborasi lintas batas dan konteks Indonesia; bagian ketiga menjelaskan metodologi penelitian; bagian keempat memaparkan hasil dan diskusi kritis terhadap praktik kolaborasi di Indonesia; dan bagian terakhir menyimpulkan dengan rekomendasi kebijakan untuk memperkuat kolaborasi antar-daerah dalam pengelolaan sumber daya bersama.

METODE

Penelitian ini mengadopsi pendekatan kualitatif untuk mengeksplorasi peran pemerintah daerah dalam mengelola kolaborasi lintas batas dan kerjasama regional untuk pembangunan berkelanjutan di Indonesia. Mengikuti model yang dikembangkan oleh Sachdeva dan Sharma (2025), penelitian ini menggunakan desain studi kasus multiple untuk memungkinkan

pemeriksaan mendalam terhadap berbagai wilayah di mana pemerintah daerah telah terlibat dalam upaya kooperatif lintas batas. Studi kasus yang dipilih mencakup dua konteks utama: pengelolaan DAS Citarum di Jawa Barat dan penanganan pencemaran Teluk Jakarta yang melibatkan multiple yurisdiksi.

Pemilihan Kasus

Pemilihan kedua kasus ini didasarkan pada kriteria: (1) melibatkan multiple pemerintah daerah dengan batas administratif berbeda; (2) terkait dengan pengelolaan sumber daya bersama yang kritis; (3) memiliki sejarah panjang upaya kolaborasi dengan berbagai tingkat keberhasilan; dan (4) representatif terhadap tantangan umum kolaborasi antar-daerah di Indonesia. DAS Citarum melibatkan 13 kabupaten/kota di Jawa Barat dengan kompleksitas pengelolaan air, sedangkan Teluk Jakarta melibatkan koordinasi antara DKI Jakarta, Kabupaten Bekasi, Kabupaten Tangerang, dan Kota Tangerang dengan isu pencemaran lintas wilayah.

Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan secara primer melalui wawancara semi-terstruktur dengan pejabat pemerintah daerah, pembuat kebijakan, dan ahli yang terlibat dalam inisiatif kolaborasi regional. Mengikuti protokol Sachdeva dan Sharma (2025), pertanyaan wawancara dirancang untuk mengumpulkan wawasan tentang strategi dan praktik yang diadopsi oleh pemerintah daerah untuk memfasilitasi kerjasama dan mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan. Pertanyaan wawancara disusun untuk menangkap nuansa mekanisme tata kelola lokal, termasuk tantangan yang dihadapi oleh otoritas lokal, peran organisasi regional, dan pendekatan untuk menyelaraskan kebijakan dan mengelola sumber daya bersama. Total 18 wawancara dilakukan di kedua wilayah studi kasus selama periode Juli-Oktober 2024, masing-masing berlangsung antara 60 hingga 90 menit. Informan kunci termasuk Kepala Dinas Lingkungan Hidup, Kepala Bappeda, anggota DPRD yang membidangi lingkungan hidup, perwakilan dari Balai Besar Wilayah Sungai Citarum, dan akademisi yang terlibat dalam penelitian tata kelola sumber daya air dan pesisir. Pemilihan informan menggunakan teknik purposive sampling untuk memastikan representasi berbagai perspektif dan tingkat pemerintahan.

Data Sekunder

Selain itu, data sekunder bersumber dari laporan pemerintah, dokumen kebijakan, evaluasi proyek, dan literatur relevan, yang membantu menguatkan temuan dari wawancara (Sachdeva & Sharma, 2025). Dokumen-dokumen ini memberikan konteks tentang kerangka hukum, struktur kelembagaan, dan mekanisme keuangan yang mendukung atau menghambat kerjasama lintas batas. Analisis menyeluruh terhadap materi-materi ini dilakukan untuk memahami lanskap kebijakan di mana pemerintah daerah beroperasi dan untuk mengidentifikasi hambatan umum serta faktor keberhasilan dalam kolaborasi regional. Dokumen yang dianalisis mencakup: Rencana Pengelolaan DAS Citarum Terpadu, dokumen Program Citarum Harum, Peraturan Gubernur Jawa Barat terkait pengelolaan sumber daya air, notulen rapat koordinasi antar-daerah, laporan monitoring kualitas air dari KLHK, dan dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dari kabupaten/kota terkait. Untuk kasus

Teluk Jakarta, dokumen mencakup Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) Teluk Jakarta, laporan kualitas air dari berbagai instansi, dan dokumen kerjasama antar-pemerintah daerah.

Analisis Data

Data dianalisis menggunakan analisis tematik, sebuah teknik yang memungkinkan identifikasi pola dan tema yang berulang di seluruh studi kasus. Metode ini sangat berguna dalam mengekstraksi elemen kunci dari praktik tata kelola lokal, seperti bagaimana kepercayaan dibangun, peran komunikasi dalam mempertahankan hubungan kolaboratif, dan mekanisme yang digunakan untuk berbagi sumber daya lintas batas (Sachdeva & Sharma, 2025). Pengkodean tematik digunakan untuk mengkategorikan data ke dalam beberapa tema kunci, termasuk struktur tata kelola, praktik pengelolaan sumber daya, dan koordinasi antar-pemerintah. Tema-tema ini selanjutnya dianalisis untuk menilai efektivitas kolaborasi lintas batas dalam mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan. Proses pengkodean dilakukan dalam tiga tahap: pertama, pengkodean terbuka untuk mengidentifikasi unit-unit makna dalam transkrip wawancara dan dokumen; kedua, pengkodean aksial untuk menghubungkan kategori-kategori yang muncul; ketiga, pengkodean selektif untuk mengintegrasikan dan menyempurnakan tema-tema utama. Software NVivo 12 digunakan untuk memfasilitasi proses pengkodean dan analisis data kualitatif, memastikan sistematisasi dan transparansi dalam analisis.

Analisis Komparatif

Selain analisis tematik, pendekatan komparatif diterapkan untuk mengevaluasi perbedaan dan kesamaan dalam strategi yang digunakan oleh pemerintah daerah di berbagai wilayah. Dengan membandingkan dan mengontraskan studi kasus, penelitian berupaya mengidentifikasi strategi paling efektif untuk memupuk kerjasama dan mengatasi tantangan umum seperti perbedaan politik, kerangka hukum, dan keterbatasan keuangan (Sachdeva & Sharma, 2025). Analisis komparatif ini memungkinkan pemahaman yang lebih dalam tentang bagaimana pemerintah daerah dapat mengoptimalkan peran mereka dalam kolaborasi lintas batas dan berkontribusi pada pembangunan berkelanjutan regional. Melalui pendekatan metodologis ini, penelitian memberikan baik pemeriksaan detail tentang praktik spesifik yang diterapkan oleh pemerintah daerah maupun pemahaman yang lebih luas tentang faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan kolaborasi lintas batas untuk pembangunan berkelanjutan dalam konteks Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Fragmentasi Kebijakan sebagai Hambatan Struktural

Analisis terhadap kedua studi kasus mengungkapkan beberapa temuan kunci terkait peran pemerintah daerah dalam mengelola kerjasama lintas batas untuk pembangunan berkelanjutan di Indonesia. Temuan pertama yang paling menonjol adalah lemahnya implementasi perjanjian pengelolaan sumber daya bersama. Berbeda dengan temuan Sachdeva dan Sharma (2025) yang menunjukkan bahwa di wilayah-wilayah di mana pemerintah daerah telah menetapkan perjanjian formal untuk mengelola sumber daya alam bersama seperti badan air atau hutan, terdapat pengurangan konflik yang jelas dan penggunaan sumber daya yang lebih berkelanjutan, kondisi di Indonesia menunjukkan gambaran yang kontras.

Dalam kasus DAS Citarum, meskipun telah ada Peraturan Gubernur Jawa Barat No. 20 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air di Provinsi Jawa Barat, implementasi di tingkat kabupaten/kota masih sangat lemah. Wawancara dengan pejabat daerah mengungkapkan bahwa setiap kabupaten/kota memiliki interpretasi berbeda terhadap regulasi ini, yang mengakibatkan inkonsistensi dalam penegakan hukum lingkungan. Seorang informan dari Kabupaten Bandung menyatakan, "Kami kesulitan menindak industri yang membuang limbah ke sungai karena pemiliknya memiliki koneksi politik dengan pejabat daerah lain. Koordinasi antar-daerah untuk penegakan hukum hampir tidak ada."

Fenomena ini mengkonfirmasi argumen Ostrom (2010) tentang *collective action problems* dalam pengelolaan *common-pool resources*, di mana ketiadaan mekanisme monitoring dan sanksi yang kredibel mendorong *free-riding behavior*. Lebih lanjut, Scholz dan Wang (2006) menunjukkan bahwa dalam konteks *multi-jurisdictional environmental management*, keberhasilan kolaborasi sangat bergantung pada *reciprocity* dan *trust*—dua elemen yang tererosi oleh politisasi penegakan hukum lingkungan seperti yang terobservasi dalam kasus DAS Citarum.

Kepercayaan dan Komunikasi: Antara Ideal dan Realitas

Temuan kritis lainnya adalah keterbatasan pembangunan kepercayaan dan komunikasi reguler antar pemerintah daerah. Sachdeva dan Sharma (2025) mengidentifikasi bahwa dalam semua studi kasus yang mereka teliti, kolaborasi yang sukses dicirikan oleh komunikasi reguler antara pemerintah daerah, difasilitasi oleh organisasi regional atau jaringan informal. Platform-platform ini memungkinkan pertukaran praktik terbaik dan pengembangan pemahaman mutual, yang esensial untuk mengatasi hambatan kerjasama. Namun, dalam konteks Indonesia, mekanisme komunikasi formal seperti Forum Koordinasi DAS Citarum yang dibentuk pada 2008 mengalami berbagai kendala operasional.

Data menunjukkan bahwa rapat koordinasi yang seharusnya dilakukan setiap triwulan sering kali tidak terlaksana karena kesibukan kepala daerah, pergantian pejabat akibat rotasi birokrasi, dan ketiadaan sekretariat permanen yang mendukung kontinuitas koordinasi. Seorang narasumber dari Bappeda Provinsi Jawa Barat mengungkapkan, "Forum koordinasi sering hanya menjadi formalitas. Keputusan yang diambil tidak mengikat dan tidak ada mekanisme monitoring implementasinya." Dalam kasus Teluk Jakarta, situasinya bahkan lebih kompleks karena melibatkan tiga provinsi (DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Banten) dengan dinamika politik yang berbeda. Ego sektoral antar-provinsi sangat kuat, terutama terkait dengan klaim atas potensi ekonomi kawasan pesisir.

Konflik kepentingan antara orientasi pembangunan ekonomi di satu sisi dan konservasi lingkungan di sisi lain menciptakan deadlock dalam pengambilan keputusan kolektif. Temuan ini mengkonfirmasi argumen bahwa perbedaan agenda politik lokal dapat menghambat kerjasama efektif (Sachdeva & Sharma, 2025).

Tantangan Struktural: Politik, Hukum, dan Fiskal

Penelitian ini juga mengidentifikasi beberapa tantangan signifikan terhadap kolaborasi lintas batas yang selaras dengan temuan Sachdeva dan Sharma (2025). Dalam beberapa kasus, perbedaan politik dan hukum antara daerah tetangga menciptakan hambatan terhadap

kerjasama efektif. Misalnya, perbedaan regulasi lingkungan atau agenda politik yang bertentangan sering menunda atau menghambat upaya kolaboratif.

Tantangan Politik, yaitu siklus politik elektoral lima tahunan menciptakan orientasi jangka pendek dalam kebijakan pemerintah daerah. Kepala daerah cenderung memprioritaskan program yang memberikan keuntungan politik langsung bagi konstituen mereka, daripada investasi jangka panjang dalam kolaborasi lintas batas yang manfaatnya mungkin tidak terlihat dalam masa jabatan mereka. Dalam kasus DAS Citarum, program Citarum Harum yang diluncurkan pemerintah pusat pada 2018 dengan melibatkan TNI mendapat resistensi dari beberapa kepala daerah yang menganggap program ini menggerus kewenangan otonomi daerah mereka.

Tantangan Hukum, yaitu inkonsistensi dalam Peraturan Daerah (Perda) antar kabupaten/kota menciptakan legal uncertainty dalam pengelolaan sumber daya lintas batas. Contohnya, baku mutu air limbah yang ditetapkan dalam Perda berbeda antara Kabupaten Bandung, Kota Bandung, dan Kabupaten Bandung Barat, meskipun ketiga daerah ini berbagi DAS yang sama. Hal ini memungkinkan industri untuk "memilih" lokasi dengan standar lingkungan paling longgar, menciptakan race to the bottom dalam penegakan regulasi lingkungan.

Tantangan Fiskal, lebih lanjut kurangnya sumber daya keuangan untuk proyek berskala besar merupakan hambatan umum, terutama di daerah dengan kapasitas fiskal terbatas. Sachdeva dan Sharma (2025) mengidentifikasi bahwa pemerintah daerah di wilayah berkembang kesulitan mengamankan pendanaan dari pemerintah nasional atau donor internasional. Dalam konteks Indonesia, disparitas kapasitas fiskal antar-daerah sangat signifikan. Kabupaten/kota dengan PAD (Pendapatan Asli Daerah) rendah sangat bergantung pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) dari pemerintah pusat, yang sering kali tidak mencukupi untuk mendanai program lingkungan yang kompleks dan membutuhkan investasi jangka panjang.

Data APBD tahun 2023 menunjukkan bahwa alokasi anggaran untuk sektor lingkungan hidup di kabupaten/kota di DAS Citarum rata-rata hanya 2-3% dari total APBD, jauh di bawah kebutuhan minimal untuk pengelolaan lingkungan yang efektif. Ketimpangan ini mempersulit kontribusi yang seimbang dalam program kolaboratif, menciptakan persepsi ketidakadilan di antara daerah peserta.

Perbandingan dengan Model Tata Kelola Lain

Dalam perbandingan dengan bentuk tata kelola lain, seperti pendekatan top-down yang didorong oleh pemerintah nasional, pemerintah daerah secara teoritis lebih fleksibel dan responsif terhadap kebutuhan lokal (Sachdeva & Sharma, 2025). Kedekatan mereka dengan komunitas yang mereka layani memungkinkan mereka untuk lebih memahami kompleksitas isu regional dan menyesuaikan solusi sesuai kebutuhan. Namun, dalam praktik di Indonesia, fleksibilitas ini justru sering disalahgunakan.

Penelitian ini menemukan bahwa intervensi pemerintah pusat melalui program seperti Citarum Harum justru lebih efektif dalam menghasilkan perbaikan kualitas air jangka pendek dibandingkan dengan mekanisme kolaborasi antar-daerah yang sukarela. Data monitoring kualitas air dari Balai Besar Wilayah Sungai Citarum menunjukkan perbaikan signifikan dalam

parameter BOD (Biological Oxygen Demand) dan COD (Chemical Oxygen Demand) di beberapa segmen sungai sejak implementasi Citarum Harum pada 2018, meskipun keberlanjutan jangka panjangnya masih dipertanyakan. Temuan ini mengindikasikan bahwa dalam konteks fragmentasi politik yang tinggi dan kapasitas kelembagaan yang lemah, model hybrid yang mengkombinasikan koordinasi top-down dari pemerintah pusat dengan partisipasi bottom-up dari pemerintah daerah mungkin lebih efektif daripada mengandalkan sepenuhnya pada kolaborasi sukarela antar-daerah.

Ego Sektoral dan Kompetisi Antar-Daerah

Salah satu temuan paling kritis dari penelitian ini adalah manifestasi ego sektoral dalam praktik pengelolaan sumber daya lintas batas. Ego sektoral ini termanifestasi dalam beberapa bentuk: Kompetisi untuk Investasi, yaitu saerah-daerah cenderung berkompetisi untuk menarik investasi dan industri tanpa mempertimbangkan dampak kumulatif terhadap lingkungan regional. Dalam kasus DAS Citarum, beberapa kabupaten memberikan izin lokasi dan izin lingkungan dengan standar yang lebih longgar untuk menarik industri tekstil, yang merupakan penyumbang terbesar pencemaran air. Praktik ini menciptakan eksternalitas negatif bagi daerah hilir yang menanggung beban pencemaran tanpa mendapat kompensasi ekonomi yang memadai.

Klaim atas Sumber Daya, yaitu konflik klaim atas pemanfaatan air antara daerah hulu dan hilir menjadi sumber ketegangan dalam koordinasi DAS. Daerah hulu yang umumnya memiliki fungsi konservasi menuntut kompensasi dari daerah hilir yang mendapat manfaat ekonomi lebih besar dari ketersediaan air, namun mekanisme pembayaran jasa lingkungan (payment for environmental services) belum terinstitusionalisasi dengan baik. Fragmentasi Program, yaitu setiap daerah cenderung menjalankan program lingkungannya sendiri tanpa koordinasi dengan daerah tetangga, mengakibatkan duplikasi, inefisiensi, dan bahkan kontradiksi dalam intervensi. Misalnya, program normalisasi sungai di satu kabupaten tidak dikoordinasikan dengan program serupa di kabupaten tetangga, mengakibatkan ketidaksinkronan desain teknis yang justru memperburuk banjir di beberapa segmen.

Analisis Komparatif (Citarum vs. Teluk Jakarta)

Tabel berikut merangkum hasil komparatif dari kedua studi kasus:

Aspek	DAS Citarum (Jawa Barat)	Teluk Jakarta (Multi-Provinsi)
Jumlah Yurisdiksi	13 kabupaten/kota dalam 1 provinsi	3 provinsi, 8 kabupaten/kota
Model Kolaborasi	Forum Koordinasi DAS (lemah)	Koordinasi ad-hoc, tidak terlembaga
Faktor Keberhasilan Utama	Intervensi pemerintah pusat (Citarum Harum)	Belum ada koordinasi efektif
Tantangan Utama	Perbedaan regulasi, ego sektoral kabupaten/kota	Perbedaan kepentingan provinsi, kompleksitas hukum lintas-provinsi
Kapasitas Fiskal	Disparitas tinggi antar-daerah	Disparitas sangat tinggi (DKI vs. kabupaten lain)
Hasil Lingkungan	Perbaikan moderat sejak 2018	Degradasi berlanjut, tidak ada perbaikan signifikan

Tabel di atas merangkum hasil kunci dari studi kasus, menyoroti faktor keberhasilan utama dan tantangan yang dihadapi dalam kerjasama lintas batas. Seperti terlihat, kemampuan untuk berbagi sumber daya, membangun kepercayaan, dan menyelaraskan kebijakan merupakan faktor sentral dalam keberhasilan inisiatif-inisiatif ini (Sachdeva & Sharma, 2025). Namun, dalam konteks Indonesia, faktor-faktor ini masih sangat lemah, yang mengakibatkan efektivitas kolaborasi yang terbatas.

Implikasi Teoretis dan Praktis

Temuan penelitian ini memiliki implikasi teoretis yang signifikan untuk literatur tentang kolaborasi antar-pemerintah dan desentralisasi. Pertama, penelitian ini menunjukkan bahwa desentralisasi tanpa mekanisme koordinasi yang kuat dapat menciptakan "tragedy of the commons" dalam pengelolaan sumber daya bersama, di mana setiap aktor bertindak rasional untuk kepentingan jangka pendek mereka sendiri, mengakibatkan hasil kolektif yang suboptimal. Kedua, konteks politik elektoral lima tahunan menciptakan time horizon yang tidak sesuai dengan siklus ekologis dan kebutuhan investasi jangka panjang untuk perbaikan lingkungan. Hal ini menggarisbawahi perlunya mekanisme kelembagaan yang dapat menjamin kontinuitas kebijakan melampaui siklus politik, seperti pembentukan badan otorita independen untuk pengelolaan DAS. Ketiga, disparitas kapasitas fiskal dan kelembagaan antar-daerah memerlukan peran redistributif dan koordinatif yang lebih kuat dari pemerintah pusat. Model kolaborasi yang sepenuhnya desentralized dan sukarela tidak cocok untuk konteks dengan ketimpangan struktural yang tinggi seperti Indonesia. Dari perspektif praktis, temuan ini mengindikasikan perlunya reformasi kelembagaan yang komprehensif dalam kerangka kerjasama antar-daerah, termasuk: (1) penguatan mekanisme insentif dan disinsentif untuk mendorong kolaborasi; (2) harmonisasi regulasi daerah dalam isu-isu lintas batas; (3) pembentukan mekanisme pendanaan bersama yang adil; dan (4) institusionalisasi forum koordinasi dengan mandat dan otoritas yang jelas.

SIMPULAN

Penelitian ini mengkonfirmasi bahwa pemerintah daerah memainkan peran esensial dalam mengelola kolaborasi lintas batas dan kerjasama regional untuk pembangunan berkelanjutan. Kedekatan mereka dengan komunitas, kemampuan untuk mengimplementasikan solusi yang disesuaikan, dan kapasitas untuk memupuk kepercayaan dan komunikasi merupakan faktor kritis dalam keberhasilan inisiatif-inisiatif ini. Namun, dalam konteks Indonesia, potensi ini belum terealisasi secara optimal karena fragmentasi kebijakan, ego sektoral, dan keterbatasan kapasitas kelembagaan. Studi ini menyoroti pentingnya pengelolaan sumber daya bersama, penyelarasan kebijakan, dan pembentukan kerangka kolaboratif untuk mengatasi tantangan regional secara efektif. Namun, perbedaan politik, kompleksitas hukum, dan kendala keuangan tetap menjadi hambatan signifikan yang memerlukan perhatian berkelanjutan.

Dalam konteks Indonesia, hambatan-hambatan ini diperparah oleh siklus politik elektoral yang menciptakan orientasi jangka pendek, disparitas kapasitas fiskal yang tinggi antar-daerah, dan lemahnya enforcement terhadap komitmen kerjasama. Kasus DAS Citarum dan Teluk

Jakarta mendemonstrasikan bahwa meskipun kerangka regulasi untuk kerjasama antar-daerah telah ada, implementasi efektif memerlukan lebih dari sekedar legal framework. Diperlukan political will yang kuat dari kepala daerah, dukungan yang konsisten dari pemerintah pusat, mekanisme pendanaan yang memadai, dan sistem monitoring dan evaluasi yang transparan dan akuntabel. Penelitian mendatang harus fokus pada eksplorasi solusi inovatif untuk mengatasi hambatan-hambatan ini, khususnya dengan memperkuat kapasitas pemerintah daerah dan meningkatkan koordinasi antara pemangku kepentingan regional dan nasional.

Untuk mengatasi tantangan pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS) lintas batas, diperlukan reformasi kelembagaan dan kebijakan yang komprehensif. Pertama, dengan membentuk Badan Otorita DAS yang independen, memiliki kewenangan lintas-yurisdiksi, pendanaan terjamin, dan personel profesional untuk memastikan pengelolaan terpadu yang bebas dari rotasi birokrasi. Kedua, penerapan mekanisme insentif fiskal berbasis kinerja lingkungan akan mendorong komitmen daerah, memberikan reward bagi kontributor perbaikan lingkungan dan penalti bagi pencipta eksternalitas negatif. Ketiga, harmonisasi regulasi melalui peran proaktif pemerintah pusat untuk menyelaraskan Perda-Perda terkait sumber daya lintas batas sangat krusial. Keempat, platform digital transparan diperlukan untuk monitoring real-time, meningkatkan akuntabilitas melalui partisipasi publik. Kelima, penguatan kapasitas kelembagaan aparatur daerah dalam tata kelola kolaboratif dan manajemen lingkungan menjadi investasi vital untuk keberlanjutan.

Dengan memanfaatkan temuan-temuan ini, pemerintah daerah dapat lebih siap mendorong pembangunan berkelanjutan di tingkat regional, memupuk kerjasama lintas batas yang lebih efektif dan resilient dalam menghadapi tantangan global. Namun, hal ini memerlukan transformasi fundamental dalam mindset governance dari kompetisi zero-sum menuju kolaborasi win-win yang berorientasi pada keberlanjutan jangka panjang.

DAFTAR PUSTAKA

- Fauziah, M. I., & Trisnawati, A. (2025). Fungsi pengawasan DPRD dalam optimalisasi penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik di Kabupaten Kuningan. *Syntax Idea*, 7(7), 981–987.
- Gromilina, E. A. (2021). Urban Planning With The Goals Of Sustainable Development. *Innovative Project*, 5(11). <https://doi.org/10.17673/ip.2020.5.11.5>
- Hickmann, T., Biermann, F., Spinazzola, M., Ballard, C., Bogers, M., Forestier, O., Kalfagianni, A., Kim, R. E., Montesano, F. S., Peek, T., Sénit, C. A., van Driel, M., Vijge, M. J., & Yunita, A. (2023). Success factors of global goal-setting for sustainable development: Learning from the Millennium Development Goals. In *Sustainable Development* (Vol. 31, Issue 3). <https://doi.org/10.1002/sd.2461>
- Kannengießer, S. (2023). From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals: Transforming development communication to sustainability communication. *Studies in Communication Sciences*, 23(1). <https://doi.org/10.24434/j.scoms.2023.01.3516>
- Kent Adytia Kusnanto. (2024). Peran Hukum Tata Ruang dalam Pembangunan Berkelanjutan: Perspektif Pemikiran Hukum. *Ethics and Law Journal: Business and Notary*, 2(1). <https://doi.org/10.61292/eljbn.104>

- Leonanda, B. D. (2019). Masalah Lingkungan, Pemanasan Global, dan Masa Depan Industri Kelapa Sawit Indonesia. *Buletin Profesi Insinyur*, 2(3). <https://doi.org/10.20527/bpi.v2i3.50>
- Leu, B. (2021). Dampak pemanasan global dan upaya pengendaliannya melalui pendidikan lingkungan hidup dan pendidikan islam. *AT-TADBIR: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, 1(2), 1–15.
- Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air di Provinsi Jawa Barat. (2012).
- Ramadhani, R. W. (2020). Strategi Komunikasi Pembangunan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam Menerapkan Nawacita dan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. *Jurnal Komunikasi Pembangunan*, 18(02), 117–129.
- Rosati, F., Rodrigues, V. P., Cosenz, F., & Li-Ying, J. (2023). Business model innovation for the Sustainable Development Goals. *Business Strategy and the Environment*, 32(6). <https://doi.org/10.1002/bse.3334>
- Sachdeva, L., & Sharma, R. (2025). Local government's role in managing cross-border collaboration and regional cooperation for sustainable development. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 23(S2), 21–25.
- Tampubolon, Y. H., & Purba, D. F. (2022). Kapitalisme Global sebagai Akar Kerusakan Lingkungan. *Societas Dei: Jurnal Agama Dan Masyarakat*, 9(1). <https://doi.org/10.33550/sd.v9i1.265>
- Ulang, M., Kemiskinan, K., Pendekatan, M., Faisal, E. P., Noorikhshan, F., Gunawan, H., Wacana, F., Ekologis, P., Berkelanjutan, P., Kota, I., Baru, N., Budiman, I., Dyastari, L., Linggi, R. K., & Alaydrus, A. (2022). Pembangunan Berkelanjutan Ibu Kota Negara Baru Indonesia. *Journal of Government and Politics*, 4(2).
- Wiryananda, N. G. A. K., & I Gede Andy Andika, P. (2022). Kajian Strategi Penerapan Pembangunan Berkelanjutan. *Jurnal Lingkungan Almuslim*, 1(2). <https://doi.org/10.51179/jla.v1i2.1252>
- Wulandari, L., Umar, D. D., Septiani, D., Iskandar, H. H., Safina, M., & Haq, V. A. (2022). Analisis pengaruh globalisasi dan perkembangan teknologi nuklir terhadap lingkungan hidup yang berkelanjutan (sustainable environment). *Jurnal Bisnis Dan Manajemen West Science*, 1(01), 36–50.

