

# EGOISME SEKTORAL & KEDAERAHAN SEBAGAI TANTANGAN PROGRAM PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

(Kasus Pengelolaan & Pemanfaatan Sumber Air Senjaya di Perbatasan Wilayah Kabupaten Semarang dengan Kota Salatiga)

Oleh: J. Mardimin

## Abstract

Indonesian *Otonomi Daerah* or Desentralization policy had been dilemmatic and problematic when social control of society and supra-structure of the local government (supra-district) are weak and not effective. Beside exploitative and corruptive, that policy tend to stimulated sectoral egoism and regional (district) egoism. This paper which discuss the utilization and management of Senjaya water resources is a case that expose the sectoral egoism and regional egoism at the political decision making at the district level as the spirit of unsustainable development.

**Kata Kunci:** Otonomi Daerah, egoisme sektoral, kedaerahan, keberlanjutan.

## Pendahuluan

Ada kecenderungan yang sangat kuat bahwa, ketika air berlimpah-ruah seperti pada musim penghujan, kebanyakan orang kurang—bahkan tidak—menghargai air. Selain cenderung boros dalam menggunakan air, mereka juga sering membiarkan sampah mengotorinya (membiarkan air terkontaminasi/terpolusi), dan tidak memikirkan kelestarian sumber air dengan memotong pepohonan sesuka hatinya.<sup>2</sup> Namun demikian setelah ketersediaan air bersih semakin berkurang akibat kemarau panjang, akibat jumlah penduduk yang terus bertambah, akibat perkampungan yang semakin padat, dan akibat industri yang menggunakan air dalam jumlah besar terus meningkat, umumnya, mereka baru menyadari betapa

---

<sup>2</sup> Lihat Dr. Kutut Suwondo, Dr. Richard Hutapea, dan J. Mardimin: *DI BAWAH BENDUNG CENGEK: Studi Tentang Konflik Air dan Hak Atas Air Petani*, Forsa Pustaka, 2000, 2003.

pentingnya air bersih bagi kehidupan mereka. Dalam situasi seperti itu, air bersih tiba-tiba berubah menjadi barang yang bernilai ekonomi tinggi; dan [karena itu menjadi] sarat konflik.

Persoalannya adalah: selain sulit didapat di musim kemarau dan menyimpan potensi konflik yang tinggi, air sangat mudah terkontaminasi. Sebagaimana dikemukakan Tom Tietenberg dalam *Environmental and Natural Resource Economics* (2003: 444), air [permukaan] tanah (*surface water*) dan air bawah tanah (*ground water*) yang merupakan sumber air utama untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia (untuk air minuman dan irigasi) sangat rawan (sangat mudah) terkontaminasi.<sup>3</sup>

Di Indonesia, persoalan air ini menjadi bertambah rumit setelah kebijakan Otonomi Daerah diberlakukan. Terkait desakan kebutuhan dana pembangunan yang harus dipenuhi oleh masing-masing Pemerintah Daerah, maka di era Otonomi Daerah berkembang egoisme sektoral dan egoisme kedaerahan dalam membuat kebijakan. Suatu daerah dapat dengan mudah membuat kebijakan penentuan kawasan tertentu sebagai kawasan industri tanpa memperdulikan kawasan tersebut merupakan kawasan penyangga mata air yang menghidupi banyak warga masyarakat yang secara administratif berada di wilayah daerah lain. Salah satu contohnya adalah kebijakan Pemerintah Kabupaten Semarang yang menentukan wilayah Kecamatan Tenganan sebagai kawasan industri padahal kawasan tersebut—Kembanghari dan sekitarnya—merupakan kawasan penyangga sumber air Senjaya, mata air yang menghidupi warga masyarakat Salatiga dan sekitarnya. Dengan penentuan kebijakan wilayah Kecamatan Tenganan sebagai kawasan industri, di kawasan itu, kini telah berdiri lebih dari sepuluh pabrik. Pabrik-pabrik yang dimaksud adalah: Pabrik Tekstil di desa Tugu; Pabrik Asbes di Noborejo; Pabrik Kayu Lapis di Klero, Pabrik Kaos Tangan di desa Butuh Kidul; Konveksi/Garmen di Butuh Kidul, Pabrik Kayu Lapis di Butuh Kidul, Hilon di Butuh Kidul, Pengolahan Kayu di Patemon, Pabrik Perhiasan Perak di Patemon, dan Pabrik Kayu Lapis di Patemon. Dengan berdirinya pabrik-pabrik tersebut, dapat diduga, kelestarian sumber air Senjaya sebagai sumber air bersih bagi warga masyarakat Salatiga dan sekitarnya akan terancam, karena akan terkontaminasi limbah dari pabrik-pabrik tersebut. Parahnya lagi, selain

---

3 Tom Tietenberg, *Environmental and Natural Resource Economics*, Addison Wesley, Boston San Fransisco New York London Toronto Sydney Tokyo Singapore Madrid Mexico City Munich Paris Cape Town Hong Kong Montreal, Sixth Edition, 2003, hlm. 444.

menentukan wilayah Kecamatan Tengaran sebagai kawasan Industri, Pemerintah Kabupaten Semarang juga menentukan sumber air Senjaya sebagai obyek tujuan wisata. Dengan kasus tersebut, nampak dengan jelas berkembangnya egoisme sektoral dan egoisme kedaerahan yang potensial membuat pengelolaan dan pemanfaatan sumber air Senjaya menjadi tidak *sustainable*.

### **Konsep “Pembangunan [yang] Berkelanjutan” (*Sustainable Development*)**

Gagasan tentang “pembangunan berkelanjutan” (*sustainable development*) diadopsi dari laporan *World Commission on Environment and Development* (WCED, Komisi Lingkungan dan Pembangunan), sebuah badan yang dibentuk Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1983. Dalam Laporan tahun 1987, WCED-UN mendefinisikan *sustainable development*—yang dalam pustaka Indonesia diterjemahkan “pembangunan [yang] berkelanjutan”—“*as development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*”, pemenuhan kebutuhan-kebutuhan saat ini tanpa mengeliminasi “hak” generasi yang akan datang untuk dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan hidupnya.

Dalam laporan WCED-UN tersebut, tema *sustainability*—yang diterjemahkan “keberlanjutan” digunakan untuk menjembatani “kesenjangan” antara pembangunan (*development*) dan [kerusakan] lingkungan (*environment*). Sebagaimana dikemukakan Rogers et al (2008) dalam *An Introduction to Sustainable Development*, maka istilah ini mula-mula digunakan dalam kajian-kajian tentang pengelolaan hutan (*forestry*), pengelolaan [industri] perikanan (*fisheries*), dan pengelolaan air [bawah] tanah (*ground water*) yang berkelanjutan. Menurut kajian pengelolaan atas ketiga sumber daya tersebut—*forestry*, *fisheries*, dan *ground water*, sustainabilitas atau keberlanjutan sangat ditentukan oleh “*maximum sustainable cut*” untuk konteks pengelolaan hutan yang berkelanjutan, “*maximum sustainable yield*” untuk industri perikanan yang berkelanjutan, dan “*maximum sustainable pumping rate*” untuk pengelolaan air [bawah] tanah.<sup>4</sup>

---

4 Lihat Peter P Roger, Kazi F Jalal, & John A Boyd, *An Introduction to Sustainable Development*, Published by Glen Educational Foundation Inc., London, Washington DC, 2010 [2008], hlm. 22.

Dalam tulisan ini, “Pembangunan [yang] Berkelanjutan” dikonsepsikan sebagai berbagai upaya pemenuhan kebutuhan-kebutuhan saat ini dengan memanfaatkan, mengelola, dan mengembangkan berbagai sumber daya alam tanpa mereduksi “hak hidup” generasi yang akan datang untuk dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan hidupnya. Dalam konsepsi ini, [istilah] “hak hidup” menjadi sangat penting, karena ketersediaan saja tidaklah cukup. Pembangunan [yang] berkelanjutan mensyaratkan bukan hanya kuantitas yang harus dijaga, tetapi juga segi kualitasnya. Sekedar contoh: ketersediaan air yang melimpah tidak akan ada gunanya jika kualitasnya buruk karena telah terkontaminasi oleh zat-zat yang berbahaya bagi kehidupan sehingga keadaan ini justru menjadi bencana.

### **Kebijakan Otonomi Daerah sebagai Pemicu**

Setelah UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah diberlakukan, pengelolaan dan pemanfaatan sumber air muncul sebagai persoalan yang tidak sederhana dan rumit. Air yang semula tidak banyak dilihat sebagai asset ekonomi yang bernilai tinggi, tiba-tiba berubah menjadi barang yang nilai ekonominya sangat tinggi; dan karena itu, secara sosial, ekonomi, dan bahkan politik, menjadi komoditas yang diperebutkan. Dalam kasus sumber air Senjaya, air kemudian menjadi rebutan, bukan saja antar-individu di kalangan petani, tetapi juga antar kelompok tani, antara petani dengan kalangan industri, dan antara petani dengan Pemerintah—dalam hal ini dengan Perusahaan Daerah Air Minum [PDAM]. Lebih jauh, pada era Otonomi Daerah, eskalasi konflik air bertambah luas menjadi konflik antar-Pemerintah Daerah—dalam kasus ini antara Pemerintah Kota Salatiga dan Pemerintah Kabupaten Semarang. Meski tidak secara terbuka, konflik seperti ini tak bisa dihindari lagi, karena masing-masing Pemerintah Daerah ingin mendapatkan keuntungan dari sumber air tersebut; terlebih setelah kalangan kapitalis (pemodal) juga melirikinya sebagai ajang investasi—seperti untuk industri air minum dalam kemasan—yang sangat menjanjikan.<sup>5</sup>

Kasus lain yang serupa dapat dilihat dalam kasus Umbul Sungsang di Boyolali, yang melibatkan “pemilik” sumber air (masyarakat dan

---

<sup>5</sup> Selain beayanya murah—dan karena itu tidak terlalu padat modal—dan nilai jualnya tinggi, sumber air dapat dieksploitasi terus-menerus dan seperti tidak ada habisnya.

Pemerintah Kabupaten Boyolali) dan PDAM Kota Surakarta; kasus umbul Ingas, desa Cokro, Kecamatan Tulung, Kabupaten Klaten—yang melibatkan para petani dengan PDAM Solo<sup>6</sup>; serta kasus Juwiring—yang melibatkan para petani dengan PT Tirta Investama, produsen air minum dalam kemasan merk Aqua.<sup>7</sup> Kasus-kasus tersebut adalah contoh-contoh konkret yang menunjukkan kompleksitas persoalan air di era Otonomi Daerah.

Pada dasarnya kebijakan Otonomi Daerah (atau desentralisasi) adalah pelimpahan wewenang dan tanggung jawab dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>8</sup> Dengan ungkapan yang lebih populer, desentralisasi adalah pelimpahan wewenang dan tanggung jawab dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan pembangunan daerahnya sendiri. Melalui kebijakan desentralisasi, Pemerintah Daerah diberi tanggung jawab untuk melaksanakan program-program pembangunan daerahnya sendiri.<sup>9</sup>

Dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, tentang Otonomi Daerah, Pemerintah Daerah yang selama Orde Baru berkuasa hanya diberi peran sebagai pelaksana pembangunan menjadi lebih otonom dalam mengelola daerahnya. Masalahnya adalah, dengan pemberlakuan kedua Undang-Undang tersebut, beban biaya pembangunan yang selama ini dipikul oleh Pemerintah Pusat dialihkan kepada Pemerintah Daerah. Itu berarti, sejak 1

---

6 Lihat: *Pemasangan Pipa PDAM Solo Dikeluhkan*, SUARA MERDEKA, 25 April 2005.

7 Lihat: *Jika tak ditanggapi ribuan petaniancam gerudug Pemkab, Petani Klaten mulai kekurangan air irigasi*, SOLO POS, 23 Mei 2005.

8 Pada Bab I, Pasal 1.e. dijelaskan bahwa “Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah [Pusat] kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.”. sedangkan mengenai pengertian Otonomi Daerah dikemukakan pada Bab 1, Pasal 1.h. yang berbunyi: “Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Lihat UNDANG-UNDANG OTONOMI DAERAH 1999, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 1999, hlm. 4.

9 Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974, pada Pasal 11 disebutkan bahwa titik berat pelaksanaan otonomi diletakkan pada daerah tingkat II, bukan daerah tingkat I. Meski tidak secara eksplisit, pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, juga meletakkan pelaksanaan Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II [Kabupaten/Kota]. Lihat Bab III, Pasal 4 Pasal 5, UU No. 22/1999. Pada Pasal 4 memang disebut “daerah Provinsi”, tetapi, secara kongkret daerah ini tidak mempunyai wilayah. Pada Pasal 5 disebutkan, “Daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), [daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan daerah Kota] masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.”.

Januari 2001, saat mulai diberlakukannya kedua undang-undang tersebut, Pemerintah Daerah harus mencari dana pembangunan daerahnya sendiri. Dengan kata lain, dengan diberlakukannya kebijakan Otonomi Daerah, dana untuk melaksanakan proyek-proyek pembangunan daerah harus diambil dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) masing-masing.<sup>10</sup>

Untuk mengatasi persoalan tersebut, Pemerintah Daerah dengan berbagai cara, berupaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dari berbagai cara yang ditempuh oleh daerah-daerah, antara lain dengan melakukan efektivikasi sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah.<sup>11</sup> Disinilah, desentralisasi yang bertujuan mulia menjadi ironis. Pemerintah Daerah, demi peningkatan PAD, menjadi sangat eksploitatif terhadap sumber-sumber pendapatan daerah, termasuk sumber daya air. Pemerintah akhirnya bukan saja sebagai pelayan dan hakim, tetapi, melalui tangan-tangannya yang tersembunyi (*the invisible hands* – Perusahaan Daerah Air Minum, dan industri-industri yang berkolaborasi dengannya) juga sekaligus berperan sebagai [atau menjadi] pemain utama. Pemerintah bukan lagi sebagai pelayan publik [secara *non-profit*], tetapi juga menjadi pelaku bisnis.

Dibandingkan dengan masa pra-Otonomi Daerah, pengelolaan sumber daya air, sebenarnya, tidak banyak mengalami perubahan. Status kepemilikan, dan pemegang otoritas eksploitasi sumber daya air, serta kedudukan PU Pengairan—menyangkut tugas dan fungsinya, tidak mengalami perubahan. Namun demikian, perhatian pemerintah dalam pengelolaan sumber dayalah yang berubah. Perubahan perhatian Pemerintah tersebut membawa dua perubahan ikutan yang justru menambah peliknya persoalan air, yaitu penempatan sumber daya air sebagai aset ekonomi, dan penafsiran atas hak dan wewenang Pemerintah Daerah dalam pengelolaan sumber daya air yang ada di wilayahnya.

---

10 Lihat, Bab IV, Pasal 8, ayat (1), Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999; dan Bab II, Pasal 2, ayat (1), Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999.

11 Dalam tata keuangan daerah, sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri dari: (a) hasil pajak Daerah, seperti pajak bumi dan bangunan (PBB), (b) hasil retribusi Daerah, seperti: retribusi hotel dan restoran, parkir, pajak penerangan jalan umum (PPJU); hasil perusahaan milik Daerah, seperti Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan; dan (d) lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. Lihat, Bagian Kedua, Pasal 4, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999.

Tiga hal itulah yang membuat pengelolaan air di era Otonomi Daerah menjadi lebih rumit. Kalau pada masa pra-Otonomi Daerah perhatian Pemerintah adalah pelayanan publik yang bersifat non-profit—sebagai aktualisasi atas tanggung jawabnya meningkatkan kesejahteraan rakyat; pada era Otonomi Daerah, akibat desakan kebutuhan dana pembangunan yang dibebankan kepadanya, Pemerintah Daerah berkepentingan untuk mendapatkan rupiah yang sebanyak-banyaknya dari sumber daya tersebut. Kebijakannya pun akhirnya berubah dari *non-profit* menjadi *profit oriented*. Dengan demikian, kewenangan eksploitasi yang selama ini tetap berada di tangan pemerintah, di era Otonomi Daerah ini, menjadi sangat sarat kepentingan.

### **Kawasan Industri Tenganan: Ancaman bagi “Pemanfaatan dan Pengelolaan Sumber Air Senjaya yang berkelanjutan”**

Sejak era Otonomi Daerah digulirkan, Pemerintah Kabupaten Semarang menentukan kawasan wilayah Kecamatan Tenganan sebagai kawasan industri. Dengan demikian, di kawasan itu berdirilah banyak pabrik. Sebagaimana telah disinggung pada bagian awal tulisan ini, hingga pertengahan tahun 2014, di kawasan tersebut telah berdiri sejumlah pabrik, antara lain: Pabrik Tekstil di desa Tugu, Bener; Pabrik Asbes di Noborejo [sekarang masuk wilayah Kota Salatiga]; Pabrik Kayu Lapis di Klero, Pabrik Kaos Sepatu di desa Butuh, Pabrik Pemintalan Benang di desa Kadang, industri Garmen di desa Butuh Kidul, Pabrik Kayu Lapis di Butuh Kidul, pabrik aksesoris mobil di desa Butuh, Pengolahan Kayu di desa Patemon, Pabrik (industri) Perhiasan Perak di desa Patemon, dan Pabrik Kayu Lapis di desa Patemon.

Persoalannya adalah: secara geografis, seluruh pabrik tersebut berada di atas sumber air Senjaya yang merupakan daerah penyangga sumber air tersebut. Dengan berdiri dan beroperasinya pabrik-pabrik tersebut, dapat diduga, cepat atau lambat limbahnya akan mencemari sumber air yang menjadi tumpuan kebutuhan air bersih bagi masyarakat Salatiga dan sekitarnya.

Persoalannya pun, mungkin tidak berhenti pada tercemarnya sumber air Senjaya namun juga berubahnya struktur lahan warga masyarakat di kawasan tersebut juga menjadi ancaman bagi kelestarian sumber air. Lahan warga masyarakat yang semula ditanami tanaman keras,

kini banyak yang telah berubah menjadi bangunan-bangunan pabrik. Dengan demikian, dengan semakin kurangnya daerah resapan air di atas sumber air Senjaya (di kawasan sekitar hulu Sungai Kembang Sari) dikhawatirkan akan berpengaruh terhadap debit air. Debit mata air sumber air Senjaya selain akan terkontaminasi juga akan mengalami penurunan.<sup>12</sup>

### **Konflik Air “di Bawah” Sumber Air Senjaya: Ekses & “Pendukung” Pemanfaatan dan Pengelolaan Sumber Air yang *Unsustainable***

Konflik air, sebenarnya bukan sesuatu yang baru di negeri ini. Namun demikian, sejak kapan fenomena tersebut terjadi tidaklah terlalu jelas. Sumber pustaka yang membicarakan mengenai hal ini juga sulit didapat.

Andaikata, kehadiran *ulu-ulu* di Jawa dan *subak* di Bali dapat digunakan sebagai tanda adanya konflik air, bisa diduga, bahwa di Nusantara ini, fenomena tentang konflik atas air tersebut sudah terjadi sejak sekitar 1000 tahun yang lalu. Dalam *Ensiklopedi Indonesia*, *subak* dinyatakan sudah ada sejak jaman pemerintahan Anak Wungsu pada tahun 1050-1078.<sup>13</sup>

Kalau kita memperhatikan fungsi *Subak* di Bali atau *Ulu-ulu* di Jawa, sepertinya, konflik air, hanya terjadi di lingkungan petani; sehingga tidak serumit yang terjadi sekarang ini. Konflik air mungkin hanya terjadi

---

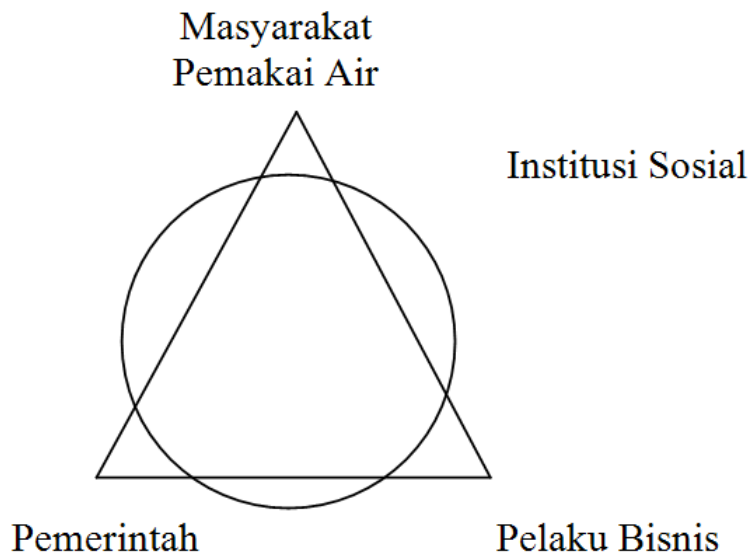
12 Sedikit menyimpang dari percakapan ini, saya melihat ada hal lain yang juga menarik untuk diperhatikan. Hal lain yang saya maksud adalah terjadinya perubahan struktur sosial masyarakatnya, dari petani menjadi buruh pabrik. Dengan berubahnya kawasan Kecamatan Tenganan menjadi kawasan industri, ada banyak warga masyarakat petani di Tenganan yang [terpaksa] menjual lahannya. Bagi sebagian warga masyarakat yang beruntung, karena dari segi usia dan fisiknya masih memenuhi syarat untuk menjadi buruh pabrik, [bisa] beralih profesi menjadi buruh pabrik. Tetapi, bagi mereka yang tidak bisa menjadi buruh pabrik, karena usia dan fisiknya yang tidak memenuhi syarat, dengan dijualnya lahan pertanian mereka, banyak di antara mereka yang [terpaksa] menjadi buruh tani, seperti tukang cangkul, atau pekerjaan serabutan lainnya.

Untuk sementara ini, ketika generasi pertama masih bisa bekerja sebagai buruh pabrik sebagai imbalan atas kesediaan mereka untuk melepas lahannya, dan uang ganti rugi lahannya masih tersisa, masalah baru belum begitu terasa. Tetapi, saya menduga, setelah generasi anak-cucu mereka, ketika mereka tidak lagi memiliki akses yang sama dengan orang tuanya dalam mengakses pekerjaan sebagai buruh pabrik, persoalan baru akan bermunculan. Semuanya itu, jelas tidak sejalan dengan spirit pembangunan yang berkelanjutan.

13 Lihat, *Ensiklopedi Indonesia*, Edisi Khusus, Penerbit PT. Ichtiar Baru—Van Hoeve, Jakarta, Cetakan kelima Th. 1991, hlm. 3317, dan hlm.3700. Sayangnya, uraian mengenai ulu-ulu di Jawa tidak memuat waktu kapan mulai ada.



di kalangan para petani; dan itu pun sebatas untuk kepentingan irigasi, atau untuk kepentingan penggarapan lahan pertanian. Dalam perkembangan selanjutnya, seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk dan perkembangan peradaban manusia, pemanfaatan sumber air juga berkembang, bukan saja untuk kepentingan irigasi. Di Indonesia, sejak tahun 1960-an, sejak industri-industri yang berteknologi mesin mulai didirikan, air juga digunakan untuk keperluan industri—untuk pendingin mesin. Sejak itu, eskalasi konflik air mulai meluas, bukan saja antar-petani, melainkan melibatkan banyak pihak, seperti: (1) masyarakat sekitar [petani dan/atau masyarakat pemakai air], (2) pemerintah selaku pemegang otoritas eksploitasi [sumber air], (3) pelaku bisnis, dan (4) organisasi-organisasi sosial yang mempunyai kepedulian terhadap kelestarian sumber air (Usman, 2001:4).<sup>14</sup> Jika digambarkan dalam bentuk diagram sederhana, maka jaringan konflik air tersebut, adalah sebagai berikut:



Sumber: *Sunyoto Usman, 2001(diadaptasi)*

Gambar 1. Diagram Jaringan Konflik Air

<sup>14</sup> Lihat, Sunyoto Usman: *Konflik dan Resolusi Konflik Sumber Daya Alam*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 15 September 2001.

Dalam konteks pengelolaan sumber air, yang dimaksud **masyarakat pemakai air** adalah para petani sawah dan/atau tegalan yang menggunakan air dari sumber air [yang menjadi arena konflik] untuk irigasi, maupun masyarakat di sekitar sumber air yang menggunakan air sumber tersebut untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari mereka, seperti untuk air minum, memasak, mencuci, dan untuk minum ternak mereka. **Pemerintah** adalah lembaga publik yang bukan hanya memberi pelayanan kepada masyarakat secara *non-profit*, tetapi juga mempunyai otoritas atas eksploitasi sumber air. Lembaga ini juga berwenang untuk melakukan intervensi kepada masyarakat pemakai air maupun terhadap kinerja para pelaku bisnis melalui peraturan perundang-undangan. **Para pelaku bisnis** adalah pelaku kegiatan ekonomi yang terkait dengan eksploitasi sumber air dan berorientasi *profit*.<sup>15</sup> Sementara itu, yang dimaksud dengan **institusi sosial**, sebagaimana dikemukakan di atas, adalah organisasi-organisasi sosial [LSM/Ornop atau organisasi-organisasi sosial lainnya] yang mempunyai kepedulian terhadap kelestarian sumber air.

Jaringan konflik air sebagaimana tergambar di atas adalah gambaran sederhana, yang didalamnya sering kali masih didapati elemen-elemen fragmentatif yang lebih luas dan kompleks. Apa yang terjadi di lapangan, pada kasus tertentu, kadang kala jauh lebih rumit dari yang tergambar di atas. Dengan demikian, benar apa yang dikemukakan Usman (2001), bahwa jika pada daerah tertentu terdapat bermacam-macam [kepentingan, *pen.*] eksploitasi sumber daya, maka struktur sosial yang berkembang juga lebih kompleks.<sup>16</sup> Kasus eksploitasi air sumber air Senjaya di wilayah Kabupaten Semarang, Jawa Tengah, adalah contoh konkrit dari kompleksitas masalah ini.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, halaman 5.

<sup>16</sup> *Ibid.*, halaman 4.

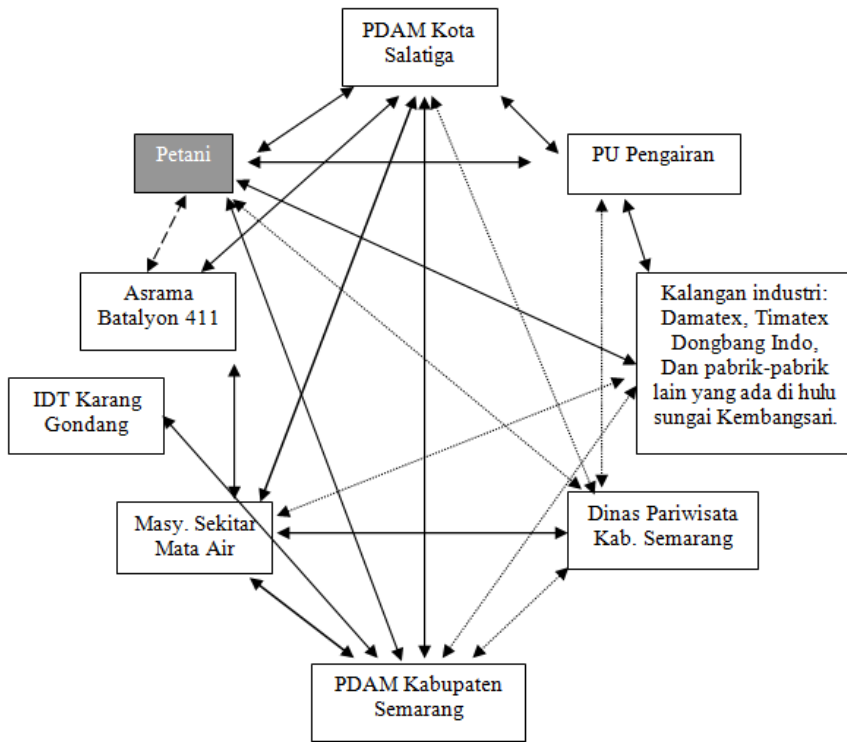
<sup>17</sup> Sumber air Senjaya merupakan kompleks sumber air, yang di dalamnya terdapat beberapa mata air. Paling tidak terdapat lima mata air dengan debit yang cukup besar, yaitu: (1) "*Tuk Nganten*" (mata air yang ada di ujung timur); (2) "*Tuk Umbul*" (mata air yang sekarang menjadi dam tengah); (3) "*Tuk Bandung*" (mata air yang sekarang digunakan sebagai tempat pemandian); (4) "*Tuk Teguh*"; dan (5) "*Tuk Slamet*" (mata air yang ada di sebelah utara "*Tuk Bandung*"). Selain kelima mata air tersebut, sebenarnya masih terdapat beberapa mata air tak bernama, karena debetnya kecil. Pada zaman penjajahan Belanda, selain untuk irigasi bagi petani di bawahnya, air Senjaya digunakan untuk mencukupi kebutuhan air minum bagi elite penguasa Belanda dan para tentaranya yang ada di Barak Zibang 411 Salatiga (yang sekarang dikenal sebagai Markas Bataliyon 411 Divisi Diponegoro). Kebutuhan air pada waktu itu memang masih sangat terbatas, sehingga semuanya dapat dicukupi secara gratis. Begitu melimpahnya air dari sumber Senjaya, setiap

Di era otonomi daerah sekarang ini, dari sumber air Senjaya, sedikitnya terdapat tujuh kelompok kepentingan yang melakukan eksploitasi. Ketujuh kelompok tersebut adalah: (1) PDAM Salatiga (sejak jaman Belanda); (2) Zibang 411 (kini Asrama Tentara Bataliyon 411–sejak Jaman Belanda); (3) PT. Damatex-Timatex (sejak 1963); (4) Masyarakat Program IDT Karang Gondang (sejak 1995); (5) PDAM Kabupaten Semarang (sejak 1997); (6) Para Petani, dan (7) Penduduk di sekitar mata air.<sup>18</sup> Namun demikian sejak tahun 2001, setelah sumber air Senjaya dijadikan Kawasan Wisata Pemandian oleh Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang, jumlah kelompok kepentingan bertambah. Untuk sementara, masuknya kepentingan pariwisata tidak banyak mempengaruhi hubungan-hubungan antar-kelompok kepentingan yang lebih dulu ada, karena kelompok kepentingan yang disebut terakhir tidak ikut memperebutkan air. Pada masa depan, kalau ternyata kehadiran pariwisata membawa limbah yang dapat mencemari dan mengancam kelestarian sumber air maka kemungkinan besar akan berakibat konflik. Jika digambarkan dalam bentuk diagram, jaringan konflik antar-pemakai air Senjaya, baik yang sudah terjadi maupun yang diramalkan akan terjadi, kurang lebih seperti berikut (Gambar 2):

---

hari Senin dan Kamis, sebagian air Senjaya dialirkan ke markas Bataliyon 411 untuk *ngglontor* (membersihkan) tinja dan kotoran kuda.

18 Berdasarkan data Dinas PU Pengairan Cabang Dinas Tuntang Hulu 1999, volume pemanfaatan air Senjaya, adalah sebagai berikut: PDAM Salatiga 180 liter/detik, Asrama Tentara Bataliyon 411 34 liter/detik, PT. Damatex-Timatex 40 liter/detik, Masy.[IDT] Karang Gondang 5 liter/detik, PDAM Kab. Semarang 20 liter/detik. Sedangkan untuk keperluan irigasi, yang disalurkan melalui Bendung Isep-Isep 73 liter/detik, Bendung Watu Kodok 27 liter/detik, Bendung Senjaya 741 liter/detik, Bendung Cengek 118 liter/detik, Bendung Nyamat 407 liter/detik, Bendung Cepoko 85 liter/detik, Bendung Kenteng 30 liter/detik, dan melalui Bendung Tambak Boyo 8 liter/detik. Uraian mengenai ketujuh kelompok kepentingan tersebut, berikut intensitas konflik yang terjadi di antara mereka, dapat dilihat pada Lampiran 1 dan 2 makalah ini.



Gambar 2. Peta Jaringan Konflik Air “di Bawah” Sumber Air Senjaya

**Keterangan:**

- ◄—► konflik terus berlangsung
- ◄- -► konflik sudah berakhir th.1992
- ◄.....► konflik diramalkan akan terjadi kemudian
- terjadi konflik internal

Sebagaimana terlihat pada Gambar 2, nampak bahwa konflik yang terjadi bukan saja antar-petani, melainkan telah meluas melibatkan banyak pihak yang berkepentingan, seperti: PDAM Kota Salatiga, PDAM Kabupaten Semarang, PU Pengairan, dan kalangan Industri (PT Damatex dan PT Timatex, dan lain-lain).

Melihat begitu banyaknya kepentingan yang memperebutkan sumber daya air sebagaimana terjadi pada kasus Senjaya, konflik yang terjadi nampaknya sulit dihindari. Ralf Dahrendorf (dalam Veeger, 1990) seorang sosiolog dari Jerman, pernah mengemukakan bahwa

perbedaan kepentingan, pada gilirannya, akan melahirkan kelompok-kelompok yang saling berbenturan.<sup>19</sup>

Dalam kasus sumber air Senjaya, konflik memang baru berubah menjadi perselisihan terbuka, setelah ketersediaan air semakin berkurang, dan dirasa sudah tidak lagi mencukupi untuk memenuhi kebutuhan mereka. Pada awalnya, ketika ketersediaan air masih melimpah-ruah, konflik antar-pemakai air tidak muncul ke permukaan. Namun, setelah debit air menurun, jumlah penduduk bertambah padat, dan industri yang menggunakan air dalam jumlah besar meningkat pesat, air kemudian menjadi barang yang mempunyai nilai ekonomis yang sangat tinggi. Air kemudian menjadi komoditas yang secara sosial, ekonomi, bahkan politik akan diperebutkan.

Akhirnya konflikpun memang tidak bisa dihindari lagi, bukan saja antar-individu dalam suatu Kelompok (Tani), antar-Kelompok (Tani) dalam satu dusun, antara petani hulu dan petani hilir, dan petani antar-bendung, melainkan telah meluas melibatkan banyak pihak yang berkepentingan, seperti: PDAM Kota Salatiga, PDAM Kabupaten Semarang, PU Pengairan, dan kalangan Industri Tekstil (PT Damatex dan PT Timatex). Seperti kata Coser (lihat Veeger, 1990) perselisihan atau konflik dapat berlangsung antara individu-individu, kumpulan-kumpulan (*collectivities*), atau antara individu dengan kumpulan.<sup>20</sup> Apa yang tergambar dari kasus pemanfaatan air Senjaya, rupanya, semakin membenarkan, dan menambah daftar dukungan terhadap pendapat tersebut. Pertanyaan kita sekarang adalah, mengapa konflik air di era Otonomi Daerah menjadi begitu rumit?

---

19 Konflik merupakan gejala yang melekat pada eksistensi sebuah masyarakat. Artinya, kapan pun, di mana pun, pada bangsa mana pun, dan pada tingkatan kebudayaan apa pun, jika dalam suatu komunitas (masyarakat) terdapat berbagai kepentingan, konflik akan senantiasa hadir.<sup>19</sup> Konflik merupakan elemen-eksistensial dari sebuah masyarakat. Dengan demikian, konflik dapat dikatakan sebagai bagian-integral dari eksistensi suatu masyarakat, yang kehadirannya tidak dapat dihindari. Dengan kalimat lain, konflik tidak akan pernah lenyap dari kehidupan-bersama manusia [masyarakat]. Konflik hanya akan lenyap dari kehidupan masyarakat bersamaan dengan lenyapnya masyarakat itu sendiri. Lihat K.J. Veeger, *REALITAS SOSIAL, refleksi filsafat sosial atas hubungan individu-masyarakat dalam cakrawala sejarah sosiologi*, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1990, hlm 214.

20 *Ibid.*, halaman 211.

## Beberapa Gagasan [sebagai] Alternatif Solusi

Dari contoh kasus di atas, kita dapat menarik kesimpulan bahwa terjadinya konflik air, pada dasarnya, berakar pada tiga hal, yaitu: (1) kebijakan eksploitasi air yang didasarkan pada konsep “barang milik publik” (*public goods*); (2) kebijakan Otonomi Daerah yang kemudian menempatkan sumber air sebagai aset ekonomi atau faktor produksi secara berlebihan, terutama dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli Daerah; dan (3) berkembangnya egoisme sektoral dan kedaerahan dalam pembuatan kebijakan.

Sebagai “barang milik publik”, sumber air dapat dan boleh dimanfaatkan oleh siapapun secara bebas. Memang benar bahwa di era Otonomi Daerah, sekarang ini, kebijakan eksploitasi yang dikembangkan tersebut telah bergeser menjadi lebih mengutamakan konsep milik negara (*state property*). Namun demikian, pergeseran tersebut justru menambah rumit persoalan (lihat Lampiran 1). Dalam contoh kasus antara Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dan Pemerintah Kota Salatiga yang semula tidak terlibat langsung dalam jaringan konflik, maka di era otonomi daerah ini, secara *face to face*, berhadapan langsung karena masing-masing mempunyai kepentingan eksploitasi untuk menaikkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Kalau ditelusur lebih dalam lagi, maka esensi yang lebih mendasar adalah ketiga akar persoalan tersebut merupakan persoalan struktural, terutama dalam konteks kelembagaan. Karena itu, solusinya juga harus dibangun dari konteks struktural.<sup>21</sup> Dengan demikian, berangkat dari asumsi ini, sedikitnya ada empat langkah yang bisa dilakukan:

Pertama, sistem pembagian kewenangan pengelolaan (eksploitasi, distribusi, dan konservasi) sumber air yang selama ini tumpang-tindih antara PU (sekarang dinamai Impraswil) Pengairan dan Gubernur harus dikoreksi. Untuk itu, perlu dibangun sebuah institusi yang mempunyai kemampuan dan kewenangan untuk mengatasi berbagai persoalan air, baik yang berkenaan dengan penggunaan (eksploitasi dan distribusi) air

---

21 Lihat Sunyoto Usman: *Konflik dan Resolusi Konflik Sumber Daya Alam*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 15 September 2001, hlm. 14.

secara adil dan menyeluruh, maupun pemeliharaan sumber air yang berkelanjutan.<sup>22</sup>

Kedua, masih terkait dengan butir pertama, pembagian kewenangan pengelolaan sumber air yang cenderung didasarkan pada batas-batas administrasi pemerintahan—terutama setelah UU tentang Otonomi Daerah diberlakukan, harus dikembalikan berdasarkan batas-batas hidrografis (hidroorologis). Dengan demikian, konflik antar-daerah untuk memperebutkan sumber air demi peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat dihindari.

Ketiga, sebagaimana dikemukakan Usman (2001:15), konsep kepemilikan sumber daya air sebagai milik negara [*state property right*] yang dijadikan pijakan atau dasar untuk melakukan eksploitasi harus ditinjau kembali, dan perlu dikembangkan kebijakan eksploitasi yang berdasarkan sistem yang mengutamakan konsep milik bersama.

Keempat, di lingkungan sumber air yang dimanfaatkan oleh banyak pihak dan banyak kepentingan, perlu dibangun asosiasi pemakai air yang beranggotakan pihak-pihak yang berkepentingan dengan eksploitasi air pada sumber air tersebut. Dengan demikian, pemanfaatan sumber air berikut pengelolaannya dapat dijalankan secara demokratis. Namun, satu hal yang harus diingat dalam pembentukan asosiasi ini adalah: posisi antar-anggota asosiasi harus setara, kalau tidak maka asosiasi ini berpotensi menambah kompleksnya persoalan.

Kelima, untuk menghindari konflik antar-petani-antar-bendung, sebagaimana dicontohkan pada kasus konflik petani di bawah sumber air Senjaya, diperlukan suatu perubahan strategi pengelolaan, dari strategi *supply management* menjadi *demand management*. Rumus [1,25 x luas lahan (ha) per liter per detik] untuk suplai air di musim tanam tidak bisa diberlakukan bagi semua tempat, sebab karakter lahan berbeda-beda. Ada lahan yang dapat menampung air dalam waktu yang cukup lama; dan ada lahan yang daya resapnya tinggi sehingga tidak dapat menahan air dalam waktu yang lama. Untuk lahan yang porositas tanahnya tinggi tidak mampu menahan air dalam waktu yang lama sehingga perlu suplai air lebih banyak pada saat musim tanam.

---

22 Dalam konteks rekonsiliasi dan rehabilitasi atas pola-pola hubungan antar-pemakai air yang rusak akibat konflik, institusi ini dapat dijadikan mediator, untuk menjembatani pihak-pihak yang berseteru.

Keenam, perlu ada kebijakan yang tegas dari Pemerintah Provinsi dan/atau Pusat tentang perlindungan/pelestarian sumber air yang menjadi tumpuan pemenuhan kebutuhan air bersih bagi orang banyak agar Pemerintah Daerah tidak mengalokasikan kawasan-kawasan penyangga sumber air sebagai kawasan industri.

## Penutup

Dari kasus di atas, kita mencatat, bahwa pengelolaan sumber air ternyata tidak sederhana. Pengelolaan sumber air (eksploitasi dan distribusi) ternyata tidak bisa dilakukan dengan pembuatan dan penerapan aturan-aturan secara ketat; tetapi, sebaliknya, juga tidak bisa dilakukan secara bebas berdasarkan konsep *public goods*. Masalah yang muncul akibat penerapan rumus suplai air irigasi secara ketat pada kasus Senjaya di atas, rupanya, merupakan contoh konkrit kerumitan persoalan ini.

Hal lain yang dapat kita catat “dengan tinta merah” dari kasus di atas adalah pencemaran limbah industri yang mengancam kelestarian dan kualitas sumber air Senjaya serta tingginya frekuensi dan intensitas konflik yang menyelimuti pengelolaan dan pemanfaatan air Senjaya. Rupanya hanya sedikit orang yang tidak sepaham bahwa ancaman pencemaran dan tingginya frekuensi dan intensitas konflik tersebut akan mengancam pengelolaan sumber daya air yang berkelanjutan.

## Referensi

- Jary, David & Julia Jary, 1991. *Dictionary Of Sociology*, Harper Collins Publishers
- Johnson, Doyle Paul, 1986. *Sociological Theory, Classical Founders and Contemporary Perspective*, by John Wiley and Sons, Inc., 1981; dalam edisi Indonesia berjudul *Teori Sosiologi Klasik dan Modern*, 2 Jilid (I & II), Jakarta: PT. Gramedia.
- Mitchell, Bruce; B. Setiawan, Dwita Hadi Rahmi, 2000, *Pengelolaan Sumber Daya dan Lingkungan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Peter P Roger, Kazi F Jalal, & John A Boyd, 2008, *An Introduction to Sustainable Development*, London, Washington DC: Glen Educational Foundation Inc.,
- Suwondo, Kutut, Richard Hutapea, dan J. Mardimin, 2003, *Di Bawah Bendung Cengek: Studi Tentang Konflik Air dan Hak Atas Air Petani*, Jakarta: Forsa Pustaka.



Tietenberg, Tom, 2003, *Environmental and Natural Resource Economics, Sixth Edition*, Boston: Addison Wesley.

Usman, Sunyoto, 2001, *Konflik dan Resolusi Konflik Sumber Daya Alam*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 15 September 2001

Departemen Pekerjaan Umum Ditjen Pengairan, 1974, *UNDANG-UNDANG Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan*

Dinas Pekerjaan Umum Propinsi Jawa Tengah, 1983, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1982 Tentang Tata Pengaturan Air.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1991, *ENSIKLOPEDI INDONESIA*, Edisi Khusus, Jakarta: Penerbit P.T. Ichitia Baru-Van Hoeve.

**Lampiran : Matrik Kepemilikan dan Pengelolaan Sumber Daya Air, serta Perubahan Interest Pemerintah dalam Pengelolaannya\*)**

	<b>Era Pra-Otonomi Daerah</b>	<b>Era Otonomi Daerah</b>
Status Kepemilikan	<i>State property right</i>	<i>State property right</i>
Pemegang Otoritas Eksploitasi	Pemerintah melalui Panitia Tata Guna Air yang dibentuk dan disahkan berdasarkan SK Gubernur. Kelompok-kelompok yang berkepentingan [masyarakat pemakai air] tidak pernah dilibatkan dalam berbagai proses pengambilan keputusan atau penentuan kebijakan, terutama, yang berkaitan dengan eksploitasi air, berikut beban biaya yang harus mereka pikul. Hirarkis. Berbagai kebijakan yang berkenaan dengan eksploitasi sumber daya air dilakukan secara <i>top down</i> .	Pemerintah. Selama lebih dari tiga tahun pelaksanaan Otonomi Daerah [hingga akhir tahun 2003], belum ada perubahan. Pengambilan berbagai keputusan tentang pengelolaan sumber air, termasuk di dalamnya eksploitasi, masih dilakukan secara <i>top down</i> oleh pemerintah.
Kedudukan PU Pengairan	Bertanggung jawab atas kelestarian sumber air, dan membangun dan memelihara jaringan irigasi	Bertanggung jawab atas kelestarian sumber air, dan membangun dan memelihara jaringan irigasi
Lokus [Batas pengelolaan]	Hidrogeologi, berdasarkan batas wilayah sungai. Oleh karena itu, struktur pengelola sumber daya air bersifat lintas-wilayah administratif [tidak terbatas pada	Sebelum UU tentang air yang baru disusun, Pemerintah Daerah menafsirkan, bahwa batas pengelolaan sumber air berdasarkan batas wilayah administratif suatu

	batas-batas wilayah administratif suatu daerah].	daerah. Inilah yang memicu terjadinya konflik antar-daerah, seperti pada kasus sumber air Senjaya dan Umbul Sungsang.
Kedudukan Sumber Daya Air	Berfungsi sosial untuk kesejahteraan masyarakat	Sebagai aset ekonomi [sebagai faktor produksi secara berlebihan] untuk menaikkan pendapatan asli daerah [PAD]
Interest Pemerintah dalam pengelolaan sumber daya air	Pelayanan publik non-profit sebagai aktualisasi dari tanggung jawab Pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.	Pelayanan publik, tetapi berorientasi profit [ <i>profit oriented</i> ], akibat desakan kebutuhan dana pembangunan yang dibebankan kepadanya. Inilah yang membuat konflik air menjadi lebih rumit.

\*) Disusun berdasarkan beberapa sumber.