

Air Mengalir Tidak Sampai Jauh: Konflik Sumber Daya Air Di Boyalali Jawa tengah

Oleh : Priyatno Harsasto



Abstract : In addition to physical destruction, societies emerging from conflict faced an erosion of social capital, understood as the basis for joint community actions and the social cohesion that needs to underpin a country-owned development effort. Based on an increasing focus on participatory and community-based approaches, there will be a need to better understand the linkages and potential between conflict and community-driven development. There was need to rebuild communities and their social capital from the bottom which acknowledges that local communities possess the core skills, incentives and organizational capacity to decide on and implement a large number of development projects.

Keywords : Social capital, social conflict, spring water resources

Pendahuluan

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia merupakan amanat Pasal 18 UUD 1945. Menarik untuk dikaji adalah interpretasi terhadap pasal ini berubah-ubah dari satu rezim ke rezim berikutnya. Salah satu tonggak penting dari perubahan rezim politik di Indonesia adalah pergantian undang-undang otonomi daerah dari Undang-Undang No.5 tahun 1974 dengan undang-undang No.22 tahun 1999. Undang-Undang yang baru menjanjikan bentuk pemerintahan daerah yang lebih otonom. Akan tetapi undang-undang yang efektif dilaksanakan mulai 1 Januari 2001, dalam pelaksanaannya masih menyisakan perdebatan tentang makna dan bentuk otonomi ideal yang diinginkan dari pemerintah. Terbukti setiap daerah berupaya untuk membuat pola tanpa merasa perlu melakukan koordinasi dengan daerah lain. Pada saat yang sama pemerintah provinsi seperti kehilangan kendali dalam menjalankan perannya sebagai tangan pemerintah pusat. Pemerintah provinsi tidak mampu menjalankan perannya sebagai koordinator daerah-daerah otonom di wilayahnya. Ada kesan pemerintah kabupaten dan kota menolak peran ini, karena beranggapan bahwa mereka bukan lagi bawahan gubernur. Kasus penebangan hutan yang menyalahi ketentuan di Kaltim merupakan salah satu contoh ketidakberdayaan provinsi melakukan koordinasi dan kontrol terhadap pemerintah kabupaten (Kompas, 13 Desember 2000).

Secara teoritis otonomi daerah merupakan hak masyarakat untuk mengurus dirinya sendiri di dalam upaya mencapai pemberdayaan masyarakat, keadilan sosial dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Salah satu hal lain lagi adalah mendekatkan pembuatan kebijakan kepada masyarakat. Dalam kenyataannya terjadi masalah yang mencuat dari penerapan undang-undang ini, salah satunya adalah semua pemerintah daerah sangat berlebihan di dalam upaya meningkatkan PAD (Ratnawati, 2003). Berkaitan dengan ini adalah munculnya konflik antar daerah dalam memperebutkan sumber daya alam. Konflik bisa berimbas ke arah terjadinya konflik horizontal dan konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat, yang juga sedang terkena euforia otonomi daerah.

Berbagai konflik antar daerah ini mencerminkan kurang harmonisan hubungan di antara warga masyarakat dan di antara warga masyarakat dan pemerintah. Dalam skala yang terkecilpun, keberadaan konflik sosial menunjukkan melurnya komunikasi, solidaritas sosial, toleransi, budaya demokratis dan yang paling menyedihkan adalah hilangnya rasa saling percaya. Munculnya konflik yang berulang-ulang semacam ini menyiratkan ketidakmampuan pemerintah untuk melakukan *management of conflict* dengan baik.

Dalam perspektif pemberdayaan masyarakat dan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang merupakan dua tujuan kunci dari pelaksanaan otonomi daerah, konflik-konflik ini juga sangat mengganggu proses pengembangan kemampuan masyarakat. Kohesi dan solidaritas sosial antar warga masyarakat dalam menghadapi kehidupan yang sulit mulai memudar. Toleransi, harmoni sosial, dan rasa kebersamaanpun mulai menghilang.

Di Jawa Tengah dapat diidentifikasi tiga dimensi konflik horizontal yang muncul akibat mekanisme hubungan antar daerah yang pincang yaitu :

1. *Dimensi politik*: loyalitas dan kepercayaan terhadap wilayah dan lembaga politik tertentu menyebabkan munculnya konflik lintas perbatasan baik pada level desa, kecamatan, maupun kabupaten/kota.
2. *Dimensi sosial*: perbedaan status sosial dan ekonomi yang mencolok antar wilayah perbatasan menyebabkan kemungkinan munculnya konflik antar wilayah yang dalam jangka pendek bersifat laten, namun dalam jangka panjang bukan tidak mungkin muncul di permukaan.
3. *Dimensi ekonomi*: eksploitasi sumber daya alam merupakan salah satu penyebab konflik antar daerah. Faktor distribusi kesejahteraan yang tidak merata yang diterima masyarakat di sekitar lokasi sumber daya alam merupakan faktor penting penyebab konflik.

Dimensi yang ketiga merupakan dimensi konflik yang paling sering muncul, tapi kurang mendapat perhatian karena sifatnya yang tidak kentara. Pada kasus konflik sumber daya air, misalnya. Mereka yang terlibat dalam persoalan ini mempunyai gambaran yang berbeda tentang masalah yang mereka hadapi. Masing-masing aktor melihat dari perspektif yang berbeda yang terbentuk dalam masa yang sangat panjang. Oleh karena itu pemetaan konflik diperlukan untuk mengetahui akar permasalahan yang menjadi dasar munculnya konflik tersebut. Solusi terhadap konflik-konflik tersebut juga harus muncul dari kerangka struktural dan kultural yang menjadi bingkai sistem sosial daerah yang dilanda konflik. Pengelolaan yang tepat dari kerangka struktural dan kultural yang muncul dalam bentuk lembaga sosial ini akan memberikan dampak terhadap munculnya kohesi sosial. Sebaliknya ketidakmampuan pemerintah untuk memanfaatkan keberadaan lembaga sosial ini, bahkan merusak lembaga sosial yang ada, akan menyebabkan maraknya konflik seperti yang kita ketahui saat ini (Coleman, 1990).

Penelitian ini dirancang untuk menemukan nilai-nilai, kelembagaan, serta hubungan kemasyarakatan di Boyolali yang masih *exist* saat ini untuk dikembangkan sebagai alat untuk mengatasi maraknya konflik yang ada. Permasalahan penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah yang menjadi penyebab dan apa akibat dari konflik sumber daya air di Boyolali tersebut?
2. Apa sajakah kebijakan yang diambil pemerintah daerah untuk

- menangani konflik tersebut dan bagaimana hasil yang diperoleh?
3. Siapa sajakah yang terlibat dalam penanganan konflik horizontal tersebut?
 4. Adakah nilai, lembaga, ataupun praktek sosial kemasyarakatan yang mampu meredam atau paling tidak mengurangi terjadinya konflik yang menggunakan kekerasan?
 5. Apakah strategi kebijakan yang dapat diambil untuk dijadikan dasar resolusi konflik secara mendasar?

Penelitian ini dirancang untuk menggali dan menemukan nilai-nilai, lembaga, dan praktek kemasyarakatan yang mampu menjadi tulang punggung terciptanya kohesi sosial. Secara lebih rinci penelitian ini ditujukan untuk :

1. Teridentifikasinya masalah-masalah penyebab dan dampak dari konflik horizontal.
2. Teridentifikasinya potensi konflik horizontal.
3. Teridentifikasinya kebijakan dan langkah-langkah pemerintah daerah dalam penanganan konflik
4. Teridentifikasinya berbagai program dukungan untuk meredam konflik horizontal tersebut.
5. Teridentifikasinya aktor-aktor yang terlibat dalam penanganan konflik tersebut.
6. Dirumuskannya pokok-pokok pikiran untuk mengantisipasi dan menangani konflik melalui program-program pembangunan di bidang kesejahteraan rakyat yang didukung oleh:
 - a. kerangka kerja kelembagaan yang baik
 - b. dukungan program yang berorientasi kepada pola *sustainable development*
 - c. keterlibatan masyarakat, pemerintah, dan sektor swasta.

Pembangunan masyarakat yang berintikan hubungan sosial yang harmonis dan damai merupakan pekerjaan yang sulit dan harus dikaji secara terus-menerus. Pengelolaan kemajemukan yang tidak proporsional seringkali menjadi pangkal munculnya ketegangan sosial yang dapat mengerucut menjadi konflik sosial, keagamaan, etnis, dan komunal.

Terjadinya integrasi dan konflik antar komunitas tidak dapat dipisahkan dengan kualitas kultural dan praktek politik dan sosial ekonomi yang dilakukan suatu masyarakat (Hefner, 2001). Hal ini berkaitan dengan interaksi di antara pemerintah dan masyarakat di dalam mengembangkan strategi kehidupan yang memberikan ruang bagi munculnya pola hidup yang inklusif, toleran, terbuka, dan saling mengakui dan menghargai keberadaan setiap anggota masyarakat. Kualitas kultural dan praktek kehidupan sosial-politik yang seperti ini memberikan bobot yang besar kepada terbentuknya integrasi sosial (Ho,1999).

Modernisasi dan percepatan pembangunan ekonomi yang dilakukan dalam kurun waktu lebih dari 30 tahun telah melemahkan mekanisme sosial yang berguna untuk menghambat munculnya konflik sosial. Masuknya ekonomi pasar ke dalam kehidupan masyarakat desa tanpa diikuti perubahan pemahaman akan nilai-nilai ideologis yang terkandung di dalamnya, telah menyebabkan terjadinya bentrokan dengan nilai-nilai asli masyarakat. Tidak adanya dukungan kelembagaan yang memadai menyebabkan lunturnya nilai-nilai lokal, yang pada gilirannya menipiskan kohesi sosial masyarakat. Ada

pergeseran yang jelas dari kehidupan yang menekankan kepada nilai kebersamaan dan toleransi menjadi kehidupan yang pragmatis-materialistis.

Idealnya ketika pemerintah memberikan pelayanan yang berupa barang maupun pelayanan sosial, pada saat yang sama ia harus menciptakan aturan-aturan formal yang menjadi dasar acuan kegiatan tersebut. Aturan-aturan formal ini bersama-sama dengan aturan-aturan informal merupakan bagian dari lingkungan kelembagaan. Stiglitz (1989) berpendapat bahwa pemerintah membuat aturan-aturan formal melalui proses sosial dan politik yang juga berlaku bagi pemerintah sendiri. Apabila pemerintah tidak dapat menghasilkan aturan-aturan yang komprehensif, akibat yang ditimbulkannya terhadap kehidupan masyarakat akan sangat buruk; tanpa disengaja pemerintah dapat merusak pranata sosial yang menjadi benteng terakhir kebersamaan masyarakat (Coleman, 1990).

Dalam suatu masyarakat yang menekankan sentralisasi kekuasaan sebagai bagian dari pola memerintah (*governance*), kehidupan sosial secara semena-mena terkena politisasi yang tinggi. Kehidupan keagamaan, etnik, daerah/kelompok tak luput dari proses politisasi ini. Keadaan semacam ini pada gilirannya membawa kepada pendangkalan penghayatan nilai kehidupan sosial dan keagamaan. Dalam situasi seperti ini masyarakat mudah sekali diombang-ambingkan oleh perubahan konstelasi sosial dan politik. Mereka menjadi sangat mudah dimobilisasi untuk berbuat kerusuhan.

Penanganan konflik biasanya dilakukan sesuai tingkat konflik yang terjadi (Miall ed., 1999). Pertama kali yang harus diupayakan adalah *conflict prevention*. Tahap ini diperlukan untuk mencegah munculnya konflik terbuka yang bisa membesar menjadi kerusuhan sosial. Tindakan mendasar pada tahapan ini dilakukan dengan langsung membenahi sumber utama terjadinya konflik: kesenjangan sosial, dominasi kelompok satu terhadap kelompok lain, dan ketidakadilan sosial. Apabila konflik sudah terlanjur berlangsung, langkah yang diperlukan adalah *peace making* dengan jalan arbitrase melalui hukum yang adil. Di sini dialog inter-personal dan inter-komunal dibangun untuk menemukan landasan bersama menjalin kebersamaan. Apabila landasan bersama ini dapat ditemukan, dilakukan *peace building* untuk transformasi konflik, rekonsiliasi yang tidak saja menyelesaikan masalah yang ada tapi juga memfasilitasi terbentuknya koeksistensi damai dalam masyarakat.

Salah satu contoh yang menarik dari proses seperti ini dapat ditemukan di Somalia setelah tergulingnya pemerintah pada tahun 1991. Hancurnya perekonomian akibat ketidakadaan tertib sosial dan politik di Somalia saat itu memaksa setiap komunitas harus berusaha mengandalkan kemampuannya sendiri untuk memecahkan kebuntuan. Di kota Boosaaso tertib sosial ditegakkan oleh "orang kuat" lokal yang dengan dukungan masyarakat membentuk tenaga keamanan dan lembaga tetua adat. Dengan cara ini konflik internal dihentikan dan tertib sosial dapat ditegakkan. Sebagai hasilnya ketika Somalia secara keseluruhan mengalami kejatuhan ekonomi, perdagangan dan ekonomi berkembang pesat di Boosaaso. Hal yang serupa dapat ditemukan di Gujarat, India. Konflik di antara pemerintah dan masyarakat yang muncul akibat penjarahan hutan oleh masyarakat. Konflik ini bisa dikendalikan dengan adanya upaya mengikutsertakan masyarakat dalam pengelolaan hutan. Sebagai hasilnya produktivitas lahan meningkat, dan pendapatan masyarakat desa sekitar naik. Studi yang dilakukan Putnam, Leonardi, dan Nanetti (1993) di Italia menemukan bahwa kemajuan ekonomi Italia bagian utara melebihi bagian selatan disebabkan oleh maraknya organisasi kemasyarakatan di Italia Selatan.

Dari beberapa kasus di atas dapat ditarik pelajaran akan perlunya resolusi konflik dengan memberikan titik berat kepada pembangunan kelembagaan sosial. Menarik di sini mengutip pendapat Pierre Boudieu (1986) bahwa kekenyalan kelembagaan sosial berasal dari jaringan hubungan yang merupakan produk dari upaya kelembagaan yang kontinyu. Peran pemerintah dalam memberikan bantuan tidak boleh berlebihan. Pemerintah harus secara jeli mengamati keadaan sebelum ikut masuk dalam jaringan hubungan kelembagaan yang sudah mapan tersebut. Apabila jaringan sejenis belum ada, peranan yang dijalankan akan lebih dominan dalam upaya meletakkan dasar-dasar terbentuknya kohesi sosial yang ditata dengan hubungan-hubungan sosial dan struktur sosial yang ada. Beberapa hal yang harus mendapatkan perhatian khusus adalah:

1. Kesenjangan Struktural

Kecenderungan terjadinya kesenjangan sosial dalam masyarakat menjadi faktor penting sebagai potensi terjadinya disintegrasi sosial. Kemiskinan yang tinggi, ketimpangan yang melebar dan keterbelakangan masyarakat menjadi pemantik terjadinya konflik dan *violence*. Konflik dalam upaya penguasaan sumber daya ekonomi dan alam merupakan hal yang sering terjadi. Kebijakan pembangunan yang hanya bertumpu pada pertumbuhan dan bukan pemerataan memicu terjadinya konflik seperti ini.

2. Kapitalisasi lembaga lokal

Kapitalisasi masyarakat lokal seringkali tidak berproses sebagai katalisator kemajuan masyarakat dan bersifat *empowering*, tetapi bahkan menyebabkan marginalisasi masyarakat lokal.

3. *Stereotyping*

Reproduksi *stereotyping* yang diikuti stigmatisasi atas etnik/kelompok tertentu merupakan sumber konflik yang sifatnya berulang. Kelompok/etnik yang terkena stigmatisasi selalu menjadi sasaran ketika terjadi kekerasan sosial.

Tiga hal di atas diikuti beberapa faktor seperti premanisme, harus diperhatikan dalam mencoba memahami potensi konflik yang bisa meletup setiap saat. Eliminasi dari faktor-faktor tersebut merupakan prasyarat bagi tindakan jangka panjang yang memberikan landasan bagi terciptanya tatanan sosial yang kondusif bagi kehidupan masyarakat yang harmonis dan damai.

Metoda Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat eksploratif untuk menemukan pola resolusi konflik yang paling tepat. Data diperoleh melalui *indepth interview* dengan *key person* yang dianggap mengetahui persoalan yang diteliti.

Hasil Penelitian

Kondisi Umum Lokasi Penelitian. Boyolali merupakan representasi dari suatu daerah yang masyarakatnya homogen dan memiliki derajat integrasi sosial yang relatif baik. Sampai saat ini tidak ada konflik yang meluas dan melibatkan kekerasan yang tidak tertangani.

Kabupaten Boyolali merupakan salah satu dari 35 kabupaten/kota di provinsi Jawa Tengah. Wilayah ini terletak di antara 110 .22 - 110 . 50 Bujur Timur dan 7.36 - 7.71 Lintang Selatan. Ketinggian kabupaten Boyolali adalah di antara 75 -1500 meter di atas permukaan laut. Wilayah kabupaten Boyolali berbatasan dengan:

- Sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Grobogan dan

Kabupaten Semarang.

- Sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Sukoharjo.
- Sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Klaten dan Daerah Istimewa Yogyakarta
- Sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Magelang dan Kabupaten Semarang.
- Jarak bentang dari Kabupaten Boyolali adalah barat ke timur 48 km dan utara ke selatan 54 km.

Gambaran Konflik dan Integrasi Masyarakat. Struktur masyarakat Boyolali dan sekitarnya boleh dibilang cukup homogen. Untuk memahami peta konflik dan integrasi masyarakat perlu untuk menengok (1) hubungan di antara masyarakat dengan pemerintah (vertikal), (2) hubungan antar anggota masyarakat (horizontal).

Interaksi masyarakat dengan pemerintah di masa Orde baru merupakan bentuk hubungan yang bersifat *hegemonic*. Pemerintah bertindak seolah-olah sebagai seorang ayah yang tahu segalanya (*father know best*) sehingga mengatur semua hubungan dan kepentingan yang mestinya menjadi otonomi masyarakat. Peraturan-peraturan dibuat untuk mengukuhkan posisi dominan ini. UU No.5/1974 tentang pemerintahan di daerah dan UU No.5/1979 tentang pemerintahan desa, merupakan alat yang digunakan untuk melakukan mobilisasi masyarakat. Struktur sosial diseragamkan dan ruang bagi institusi lokal menjadi makin sempit. Hubungan horizontal bersifat *top-down*, yang pada gilirannya mengakibatkan lembaga sosial hanya ada secara formal, tetapi tidak fungsional.

Hubungan horizontal di antara warga berlangsung dengan baik. Terjadi koeksistensi di antara warga masyarakat yang satu dengan yang lain; dan di antara desa satu dan desa yang lain. Derajat kohesi di antara kelompok masyarakat cukup tinggi, ditengarai hampir tidak adanya konflik komunal di antara kelompok masyarakat di Boyolali. Hubungan-hubungan berbasis agama, sosial cukup kuat dibangun melalui perkumpulan-perkumpulan sosial dan keagamaan yang membentuk jaringan kelembagaan muncul dari adanya kebutuhan bersama (pengajian, arisan dan lain-lain).

Meskipun demikian potensi konflik tetap ada dan cukup besar. Koeksistensi masyarakat berbasis kultural memberikan perekat yang cukup kuat bagi terjadinya hubungan yang harmonis di antara warga masyarakat. Akan tetapi hubungan horizontal yang berbasis struktural, yang berkaitan dengan penguasaan sumber daya alam, dalam hal ini air, sangat rentan menjadi sumber terjadinya konflik. Ada beberapa kasus yang menonjol berhubungan dengan pemanfaatan sumber air di Boyolali.

Konflik Perebutan Mata Air. Selama ini isu penguasaan sumber daya terutama berhubungan dengan sektor perkebunan, perikanan, industri pertanian, ataupun pertanian. Daftar ini diperpanjang dengan munculnya isu baru yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber mata air. Di Jawa Tengah terjadi banyak konflik yang berasal dari perebutan sumber daya mata air ini. Dua kasus yang paling menonjol terjadi di kabupaten Boyolali.

Kasus Kota Solo. Kota Solo merupakan kota yang berkembang cukup pesat. Sebagai salah satu pusat aktivitas ekonomi di Jawa Tengah, Solo memerlukan dukungan berbagai infra struktur termasuk di dalamnya jaringan pasokan air bersih. Direktur utama PDAM Solo, Abimanyu, mengatakan bahwa kebutuhan masyarakat akan air bersih tidak dapat lagi dipenuhi oleh sumur-sumur dangkal masyarakat, yang saat ini sudah tidak memenuhi persyaratan higienis akibat cemaran bakteri colli. Sejumlah sumur dalam yang dimiliki Solo (19 buah) pun, harus dieksploitasi secara hati-hati untuk menghindari keletihan produksi

sumber air. Keterbatasan sumber air tanah untuk memenuhi kebutuhan air minum masyarakat ini masih diperparah dengan kondisi kualitas air yang tidak seluruhnya layak dikonsumsi masyarakat. Sering dikeluhkan oleh pelanggan PDAM akan kualitas air minum yang buruk, berbau tidak sedap dan kadang-kadang bercampur lumpur.

Kenyataan ini menyebabkan PDAM Solo berupaya untuk mendapatkan sumber-sumber air bersih yang baru, terutama yang berasal dari mata air (*umbul*). Sejak zaman Belanda kota Solo mendapatkan pasokan air bersih dari Cokro Tulung, Klaten. Tambahan pasokan air bersih diharapkan dapat dipenuhi dari *umbul* Sungsang yang terletak sekitar 18 km dari Solo, di wilayah Kabupaten Boyolali. Proyek ini mendapatkan bantuan dana dari Bank Dunia sebesar Rp.7,1 Milyar (Kompas 25 Maret 1999). Negosiasi dengan Kabupaten Boyolali dilakukan dan mendapatkan lampu hijau. PDAM Solo diwajibkan membangun lokasi di sekitar *umbul* Sungsang yang akan dipergunakan untuk keperluan penduduk setempat mendapatkan air bersih, mandi, dan mencuci. Di samping itu PDAM Solo juga harus membayar air yang diambil kepada pemerintah daerah Boyolali dan pemerintah desa Bendan, tempat *umbul* Sungsang berada.

Akan tetapi ketika pembangunan mulai dilaksanakan, timbul keresahan di antara masyarakat pengguna air untuk kebutuhan irigasi sawah di desa-desa sekitar Bendan. Mereka khawatir penarikan air oleh PDAM kota Solo itu akan mengurangi pasokan untuk pengairan persawahan yang meliputi 8 desa. Terjadi negosiasi yang alot di antara masyarakat yang menolak dan PDAM Solo yang dibantu oleh pemerintah kabupaten Boyolali. Negosiasi antara PDAM dan warga masyarakat, yang kemudian membentuk kelompok dengan nama Komite Rakyat Solo untuk Air Kehidupan (KRSAK) ini mengalami kebuntuan. Meskipun warga yang sawahnya dilalui pipa telah mendapatkan ganti rugi, mereka tetap bersikukuh untuk tidak memperbolehkan PDAM Solo mengambil air dari *umbul* Sungsang (I dan II). Pembicaraan dengan perangkat desa Bendan memberikan titik terang, yaitu dengan diperbolehkannya PDAM Solo mengambil air dari sumber air lain, yang bernama *umbul* Kenanga. Untuk mendapatkan sumber air ini, PDAM Solo harus membayar Rp.25 Juta dan membantu pengaspalan jalan desa. Apabila proyek ini nanti bisa berjalan, tiap tahun pemerintah desa Bendan akan memperoleh Rp.60 Juta (Wawancara Bp.Suroto, Senin 14/06/04). Setelah negosiasi selesai, PDAM Solo segera melakukan pemasangan pipa pralon (sementara) sebanyak 2 buah, dan memagari lokasi proyek dengan bedeng bambu.

Sementara itu proses negosiasi masih terus berlangsung di antara masyarakat yang keberatan dengan proyek tersebut dengan pemerintah kabupaten. PDAM Solo bahkan pada akhirnya setuju untuk mengambil air hanya pada musim penghujan saja. Itupun tidak 24 jam. Sikap mengalah PDAM Solo ini berkaitan dengan batas waktu yang diberikan oleh bank dunia untuk penyelesaian proyek tersebut. Apabila sampai batas waktu September 1999 proyek tersebut belum berjalan, dana yang telah dijanjikan akan ditarik kembali. Sikap seperti ini tidak mampu melunakkan para warga yang tidak setuju. Ratusan warga dari 8 desa yang menolak proyek tersebut melakukan aksi protes di kantor bupati Boyolali. Mereka ingin bertemu dengan bupati Syahril Makgalatung. Terjadi dorong-mendorong di pintu gerbang kabupaten antara demonstran dan petugas pemda yang didukung aparat kepolisian. Tidak munculnya bupati menyebabkan warga menjadi kalap dan melakukan aksi kekerasan merusak perabot apa saja yang berada di dekat mereka. Bahkan mobil bupati Boyolali sampai dibakar. Akhirnya warga ditemuai asisten II bupati, Azhuri karena bupati sedang berada di Semarang. Kedatangan bupati pada pukul 14.00 tidak

meredakan kemarahan para pengunjung rasa..

Gentingnya suasana membuat bupati Syahril Makgalatung menjanjikan akan menganulir proyek Sungsang I dan II. Sedangkan kepastian mengenai rencana proyek *umbul* Kenanga, baru akan ditentukan setelah dilakukan penelitian oleh ahli lingkungan dari pemda provinsi Jawa Tengah. Warga masyarakat tetap tidak puas, dan kembali ke Bendan. Mereka kemudian mendatangi lokasi proyek *umbul* Kenanga. Dua batang pipa pralon yang ditanam di situ dicabut beramai-ramai. Kemudian mereka membakar dinding bedeng bambu yang memagari lokasi proyek tersebut (wawancara dengan bapak Suroto, 14/06/04). Mereka berpendapat bahwa air dari *umbul* Kenanga sebetulnya resapan dari *umbul* Sungsang, sehingga apabila PDAM mengambil air dari *umbul* Kenanga, air dari *umbul* Sungsang juga akan tersedot habis.

Pada pertemuan di antara mereka yang terlibat perselisihan yang terdiri dari wakil-wakil desa Bendan, PDAM Solo, warga 8 desa lain yang setuju dan warga desa lain yang tidak setuju pelaksanaan proyek, Kepala Bappeda Azhuri melakukan *blunder* ketika memberikan waktu pertama kepada wakil warga yang tidak setuju untuk berbicara. Warga pemakai air irigasi yang semula sudah tidak mempersoalkan proyek ini terpengaruh oleh kepandaian bicara wakil dari warga yang tidak setuju. Negosiasi akhirnya menemui jalan buntu. Pembicaraan-pembicaraan selanjutnya tidak mampu menjembatani perbedaan pendapat di antara warga yang setuju dan warga yang tidak setuju pelaksanaan proyek. LSM yang diharapkan dapat melaksanakan fungsi mediasi, lebih banyak menyuarakan aspirasi warga yang tidak setuju. Hasil kajian tenaga ahli dari propinsi yang menyebutkan bahwa pengambilan air dari *umbul* Sungsang tidak akan mengurangi jatah air irigasi di daerah hilir, tidak mendapatkan perhatian dari warga yang tidak setuju (wawancara Bapak Suroto, 14/06/04). Sikap warga yang tidak setuju hanya satu: proyek ini harus dihentikan. Tidak ada kompromi lagi. Pada akhirnya pemerintah kabupaten tidak bisa bertindak lain lagi dan terpaksa menghentikan proyek tersebut.

Kasus Kartasura. Kartasura adalah salah satu wilayah kabupaten Sukoharjo yang berada jauh dari pusat kota Sukoharjo. Terletak di sebelah barat kota Solo Kartasura berkembang pesat menjadi satelit kota Solo. Perkembangan yang demikian pesat ini menyebabkan keperluan untuk mendapatkan pasokan air bersih meningkat tajam. Letak geografis yang jauh dari pusat kota Sukoharjo, menyebabkan pemerintah kabupaten Sukoharjo memilih untuk mencari sumber air yang lebih dekat daripada mengalirkan air minum dari Sukoharjo sendiri. Alternatif pertama adalah melakukan kajian kemungkinan mengambil air dari Bendan yang terletak sekitar 5 kilometer dari Kartasura. Berdasarkan kajian ini bupati Sukoharjo melayangkan permintaan ijin pengambilan air dari desa Bendan untuk keperluan air minum di wilayah Kartasura. Surat serupa ditujukan juga kepada Gubernur Kdh Tk I Jateng. Gubernur Jawa Tengah setuju adanya kerjasama penggunaan air minum di antara kabupaten Sukoharjo dan Boyolali, akan tetapi meminta sumber air yang akan diambil airnya dialihkan dari sumber air yang berada di wilayah Pengging (*umbul* Sungsang), ke sumber air di desa Nepen, *umbul* Manggis. Dalam surat Gubernur itu juga dikatakan bahwa air yang akan dialirkan ke Kartasura sebesar 60 lt/dt.

Berbekal persetujuan dari gubernur dan kesepakatan dengan pemerintah kabupaten Boyolali, proyek penambahan air baku kota Kartasura mulai dilaksanakan pada tahun 1998 dengan kegiatan yang meliputi:

- a. Pembuatan *Bronkaptering*
 - b. Pembuatan Bak Pelepas Tekan (BPT)
- Pemasangan jalur pipa transmisi sepanjang sekitar 13,80 Km.

Pelaksanaan proyek dimulai dari pekerjaan konstruksi di wilayah Kartasura dan bergerak ke barat dengan mulainya pemasangan pipa transmisi ke arah desa Nepen Boyolali. Pemasangan pipa berjalan cukup lancar, sampai munculnya protes dari sebagian masyarakat melalui media massa (wawancara Bapak Joko Sunarso, 14/06/04). Barangkali menanggapi adanya protes ini, keluar rekomendasi dari Bupati Boyolali untuk memindahkan lagi lokasi pengambilan air dari *umbul* Manggis ke *umbul* Nyamplung, semuanya berada di wilayah desa Nepen, dengan pengambilan air tahap awal 20 lt/dt.

Negosiasi terus dilakukan di antara PDAM Sukoharjo yang didukung pemerintah Kabupaten Boyolali dengan masyarakat pemakai air irigasi kecamatan Teras Boyolali. Sebagian besar warga masyarakat pemakai air keberatan pengambilan air dilakukan di desa Nepen (wawancara Bapak Amin 14/06/04). Dialog-dialog terus dilakukan untuk mendapatkan solusi masalah ini. Pada tanggal 15 Maret 1999 dilakukan pertemuan di desa Salakan Kecamatan Teras Boyolali, yang diikuti tokoh-tokoh masyarakat 8 desa (Nepen, Sudimoro, Teras, Randusari, Bangsalan, Salakan, Jenengan dan Dukuh), mahasiswa UNS, perangkat desa dari 8 desa tersebut dan pemerintah Kabupaten Sukoharjo dan Pemerintah Kabupaten Boyolali. Hasil dari pembicaraan ini adalah adanya penerimaan dari lima desa dengan syarat diberi kompensasi oleh PDAM Sukoharjo. Tiga desa tetap menolak.

Tanggal 14 Mei 1999 terjadi demonstrasi besar-besaran di kantor Kabupaten Boyolali yang menuntut penghentian proyek tersebut (wawancara Bapak Joko Sunarso, SE, 14/06/04). Akhirnya Bupati Boyolali mengambil kebijakan untuk menghentikan seluruh kegiatan proyek untuk sementara waktu.

Pada bulan Juni 1999 PDAM Sukoharjo dengan bantuan sebuah LSM Boyolali mengadakan pertemuan kembali dengan 8 desa Kecamatan Teras Boyolali tentang kelanjutan proyek air minum tersebut. Jumlah desa yang tidak setuju berkurang menjadi 2 (Sudimoro dan Teras) sedangkan 6 desa lain bisa menerima pelaksanaan proyek dengan syarat diberikan kompensasi. Kompensasi terhadap masyarakat pengguna air *umbul* Nyamplung berupa (wawancara dengan PDAM Sukoharjo 15/06/04):

- a. Kompensasi untuk desa Nepen, Bangsalan, Salakan, Jenengan dan Dukuh, berupa bangunan sarana umum dan saluran pipa irigasi senilai Rp.170.043.000,- sudah dilaksanakan mencapai 19%).
- b. Kompensasi penanaman pipa pada badan tanggul dan tepi sawah untuk desa Nepen, Sudimoro, dan Bangsalan senilai Rp.20.100.000,-
- c. Kompensasi perbaikan saluran irigasi dan jalan kampung senilai Rp.42.255.000,- di desa Randusari.

Bersamaan dengan itu PDAM Sukoharjo juga bersedia mengurangi debit air yang diambil sampai hanya 10 lt/dt. Bahkan apabila masyarakat kekurangan air, air dari pipa-pipa tersebut dapat dibuka untuk mengairi sawah. Pipa-pipa transmisi tersebut dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dibuka pada titik-titik tertentu untuk mengakomodasikan kepentingan ini (wawancara Bapak Amin 14/06/04). Akan tetapi penawaran kompensasi dan pengurangan debit air yang diberikan oleh PDAM Sukoharjo tidak mendapatkan tanggapan yang memuaskan. Warga masyarakat yang tidak setuju tetap menolak pelaksanaan proyek tersebut. Penolakan ini membuat Bupati Boyolali tidak mampu mendapatkan persetujuan DPRD untuk memberikan lampu hijau pelaksanaan kembali proyek air bersih tersebut.

Konflik Penguasaan Mata Air. Meskipun memiliki banyak sumber

air (*umbul*) persoalan kekurangan air bersih merupakan masalah yang belum terpecahkan sampai saat ini. Perbedaan ketinggian yang menempatkan mata-mata air di daerah Tlatar, Nepen, Pengging dan Pantaran, yang merupakan dataran rendah, menyulitkan penduduk yang menempati dataran yang lebih tinggi untuk mendapatkan air bersih.

Di samping kesulitan yang bersifat teknis ini, muncul kesulitan lain yang berasal dari persepsi masyarakat mengenai kepemilikan sumber air. Beberapa desa yang memiliki sumber air tidak mengizinkan PDAM Boyolali mengambil air dari wilayah mereka untuk dialirkan ke wilayah lain. Apabila mereka mengizinkan, PDAM Boyolali harus memberikan kompensasi berupa pemberian dana tahunan maupun pembuatan infrastruktur air bersih secara cuma-cuma, dan air bersih yang dialirkan juga cuma-cuma (wawancara Bapak Ary, PDAM Boyolali, 14/06/04). Pola semacam ini dilakukan PDAM Boyolali dengan desa Wonokedut Kecamatan Cepogo. Pola hubungan yang dilakukan PDAM dan desa Wonokedut mengharuskan PDAM membuat infrastruktur distribusi air minum untuk desa tersebut. PDAM harus menyerahkan 2/3 air yang mereka alirkan untuk keperluan penduduk secara cuma-cuma. Pola hubungan semacam ini jelas sangat merugikan PDAM.

Beberapa desa bahkan lebih senang menjual air kepada sektor swasta daripada kepada PDAM; misalnya saja penjualan *umbul* air kepada sektor swasta yang dilakukan dukuh Sumbang Desa Cepogo untuk keperluan peternakan ayam. Desa Mudal saat ini juga akan mengikuti jejak Desa Cepogo tersebut, yaitu dengan kemungkinan penjualan air *umbul* mereka kepada pabrik air minum kemasan.

Pembahasan

Persoalan-persoalan yang menyangkut macetnya negosiasi di antara masyarakat, dan masyarakat dan pemerintah lokal merupakan bagian dari proses perubahan politik yang belum selesai. Struktur politik lama (orde baru) menjalankan strategi represi dan kooptasi dalam menjalankan manajemen pembangunan dan pemerintahan. Dengan demikian hubungan di antara kelompok-kelompok masyarakat dan di antara masyarakat dan pemerintah sangat artifisial. Hubungan-hubungan sosial tradisional yang ditengarai dengan kesadaran akan kebersamaan dalam hubungan sosial diletakkan sekedar menjadi instrumen simbolis yang kurang bermakna. Secara ekstrem dapat dikatakan penghancuran hubungan sosial tradisional telah menempatkan masyarakat dalam posisi sangat tergantung kepada negara. Sebagai akibatnya kelompok-kelompok masyarakat mengalami kesulitan di dalam membangun konsensus setiap menghadapi perbedaan pendapat.

Hubungan tradisional juga memudar dengan masuknya ekonomi pasar melalui pelembagaan kapitalisme secara politis dalam proses pembangunan selama 30 tahun orde baru. Kesadaran sosial berbasis solidaritas kemasyarakatan digantikan cara berfikir pragmatis-materialistik. Dalam kerangka pengembangan desa sebagai daerah otonom terkecil yang harus memiliki PADes (pendapatan asli desa), cara berfikir pragmatis-materialistik ini mencuatkan egoisme desa yang melihat sekecil apapun potensi desa harus digali untuk mengisi kas desa.

Dalam dua kasus yang dikemukakan pertama (konflik perebutan sumber air), yang berbahaya bukan konflik yang telah

mencuat tetapi potensi konflik yang muncul di antara desa-desa yang memiliki sumber air (*umbul*) dan desa-desa memanfaatkan air dari sumber tersebut. Kegagalan proyek air minum yang memanfaatkan sumber air Sungsang di desa Bendan dan sumber air Nyamplung di Desa Nepen, menyisakan rasa tidak puas dari masyarakat dua desa tersebut. Wawancara mendalam dengan berbagai kalangan di dua desa tersebut menyiratkan adanya kejengkelan bahwa desa mereka harus kehilangan kesempatan untuk mendapatkan *revenue* yang besar akibat dari ulah desa-desa lain yang hanya memikirkan kepentingan mereka sendiri. Perasaan seperti ini apabila tidak mendapatkan perhatian dan mendapatkan solusi yang tepat dalam jangka panjang akan dapat menyebabkan munculnya konflik terbuka.

Kasus yang kedua juga menyimpan potensi konflik. Desa-desa yang menginginkan kucuran air bersih dari sumber air yang dikuasai desa pemilik sumber air, harus membayar air yang mereka alirkan ke desa mereka dengan harga yang setiap saat bisa berubah. Dalam jangka panjang, mekanisme hubungan seperti ini tentunya akan dapat menjerumuskan hubungan yang harmonis menjadi konfliktual.

Hal yang paling penting untuk diperhatikan adalah hilangnya rasa "percaya" (*trust*) dari masyarakat kepada pemerintah. Pengambilan keputusan yang bersifat *top-down* di masa lalu, meminggirkan peran masyarakat di dalam pembuatan keputusan sampai di tingkat komunitas pedesaan. Masyarakat desa yang lebih berperan sebagai obyek pembangunan, seringkali harus menelan kekecewaan karena seringkali pemerintah tidak menepati janji kepada mereka. Hal ini menyebabkan ketika mempunyai kesempatan untuk menyuarakan kepentingan mereka, pendapat pemerintah tidak lagi dijadikan referensi yang harus dipertimbangkan, apalagi harus dipatuhi. Dari kasus-kasus yang di bahas di sini, PDAM sebagai salah satu agen pemerintah dan bahkan *chief executive* (bupati) sendiri tidak dipercaya lagi.

Kalau kita mencermati kemunculan masalah dan konflik yang berhubungan dengan sumber daya air ini, harus dipertimbangkan pula peran UU No.22 tahun 1999 tentang otonomi daerah, dan UU No.25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan di antara pusat dan daerah dalam memberikan kontribusi yang cukup signifikan. Pada satu sisi, UU ini memberikan justifikasi terhadap eksploitasi sumber daya alam secara besar-besaran demi peningkatan PAD(Des). Semangat untuk eksploitasi sumber daya alam ini untuk mengatrol PAD(Des) cenderung tidak mempertimbangkan kepentingan daerah/desa lain yang kemungkinan akan terkena dampak negatif dari aktivitas mereka.

Di pihak yang lain UU ini mengaburkan peran lembaga-lembaga yang sebetulnya memiliki fungsi untuk menjaga kemungkinan terseretnya daerah (desa) ke dalam pusaran keserakahan eksploitasi sumber daya alam di wilayahnya. Peran provinsi dan kecamatan yang mengabur dalam UU ini, menyebabkan ke dua lembaga ini tidak mampu/segan untuk berinisiatif melakukan tindakan-tindakan pencegahan.

Dalam kasus-kasus yang dibicarakan di sini, kita tidak melihat adanya peran propinsi dan kecamatan yang memadai. Mestinya propinsi memiliki wewenang untuk melakukan AMDAL sebelum suatu sumber daya air dipertimbangkan untuk dimanfaatkan secara lebih luas. Meskipun Propinsi tidak membawahi kabupaten/kota, dalam pelaksanaan pemerintahan provinsi memiliki kewenangan koordinasi, serta kerjasama dan kemitraan dengan kabupaten/kota. Demikian pula dengan kecamatan terhadap desa. Perlu ada penegasan tentang peran propinsi/kecamatan dalam hubungannya dengan pemanfaatan sumber daya alam. Pemerintah pusat harus membuat pedoman teknis sebagai acuan bagi daerah untuk menyusun pedoman sejenis yang berlaku di daerahnya. Komisi AMDAL kabupaten harus melibatkan wakil dari

kabupaten/kota lain yang daerahnya potensial terkena dampak dari aktivitas tersebut. Selanjutnya Komisi AMDAL ini menyerahkan kewenangan penilaian kepada komisi penilai tingkat provinsi, yang keputusannya bersifat mengikat. Sumber daya air harus dikelola dalam paradigma *sustainability*, oleh karenanya harus melibatkan banyak pihak termasuk masyarakat. Dalam kasus sumber daya air di desa Nepen, kekhawatiran petani pemakai air cukup beralasan, karena ada dua *umbul* yang ternyata dalam dua tahun terakhir ini tidak lagi memancarkan air. Tentunya *sustainable* tidaknya *umbul-umbul* di Nepen untuk proyek air minum dengan skala yang ditawarkan harus diperiksa dengan teliti oleh tim penilai AMDAL propinsi.

Kesimpulan. Suplai air minum untuk daerah pedesaan memiliki manfaat yang bisa diambil oleh tidak saja orang dari desa yang bersangkutan tapi juga desa-desa sekitarnya. Pembuatan infrastruktur mestinya harus dipikirkan pada tingkat pemerintah pusat (melalui propinsi), sedangkan pengelolaannya bisa diserahkan kepada desa yang bersangkutan. Banyak studi tentang pelayanan air minum di tingkat pedesaan seperti ini menemukan bahwa proyek seperti ini hanya akan berhasil apabila pengguna ikut terlibat dalam menentukan sistem yang akan dipakai (Isham and Kahkonen, 1998). Bahkan masyarakat tidak akan keberatan membayar apabila mereka dapat memastikan bahwa pelayanan yang akan mereka terima memuaskan. Di sini peran pemerintah pusat sangat diharapkan di dalam menyediakan pendanaan pembuatan infrastruktur. Dalam dua kasus yang pertama, pemerintah harus memikirkan ketersediaan penduduk desa sekitar akan air bersih, sebelum dapat memutuskan untuk menjual air baku ke wilayah/daerah lain. Kasus penggunaan air *umbul* untuk peternakan dan untuk air minum kemasan juga harus melalui prosedur penilaian yang ketat oleh Komisi AMDAL provinsi. Kasus penghentian operasi pabrik minuman kemasan "Evita" di Sleman DIY memperlihatkan betapa pentingnya prosedur ini dilaksanakan (Kompas 19 Juni 2004).

Saran. Secara ringkas dapat disebutkan rekomendasi kebijakan di sini: Kebijakan pemerintah harus adil dan bisa di akses semua kelompok masyarakat di sekitar sumber mata air. Meningkatkan kemampuan lembaga pemerintah mengelola konflik dalam menjalankan fungsi politik sehari-hari. Kebijakan pemerintah diarahkan kepada terbentuknya *public space* yang menjadi dasar hubungan antar kelompok secara harmonis. Alokasi sumber daya dilakukan secara adil dan merata. Pelembagaan kerangka kerja mekanisme hukum yang *just and fair* ditujukan untuk membentuk lingkungan bagi tumbuhnya kebersamaan komunitas yang bermasalah. Penghentian konflik yang melibatkan kekerasan dilaksanakan dengan mengalihkan perhatian kelompok-kelompok yang bertikai kepada masalah-masalah sosial-ekonomi yang melampaui kepentingan kelompok. Melakukan dialog antar kelompok yang bertikai dengan melibatkan tokoh-tokoh masyarakat yang disegani untuk menciptakan landasan bersama pelembagaan rekonsiliasi. Kebijakan yang dihasilkan harus memiliki tujuan dan nilai yang tinggi melampaui kepentingan kelompok, sehingga akan terjadi pembalikan pandangan dari kelompok-kelompok yang bertikai.

Dalam setiap kebijakan yang dihasilkan harus diupayakan pembentukan lembaga yang memberikan tempat bagi munculnya partisipasi masyarakat. Pemerintah tidak dapat menyelesaikan disintegrasi sosial dan konflik, tanpa memberikan kesempatan bagi tumbuh kembangnya kapasitas masyarakat untuk menjalani hidup secara damai. Berdasarkan realitas yang ada dilakukan prediksi dan antisipasi melalui pengambilan kebijakan yang bersifat profentif (5 - 10 tahun ke depan).

Daftar Rujukan

- Bourdieu, Pierre.(1986) "The Forms of Capital" in John G.Richards, *Handbook of Theory and Research for The Sociology of Education*.New York:Greenwood Press
- Colemen, James S.(1990) *Foundation of Social Theory*.Cambridge Mass.:Harvard University Press
- Hefner Robert.W(ed).(2001) *The Politics of Multiculturalism, Pluralism and Citizenship in Malaysia, Singapore and Indonesia*. Honolulu:University of Hawaii Press
- Ho won Jeong(ed),(1999).*Conflict Resolution: Dynamics, Process and Structure*.Aldershot:Ashgate
- Isham, Jonathan and Satu Kahkonen, (1998). "Improving the Delivery of Water and Sanitation: A Model of Coproduction of Infrastructure Services", *IRIS Working Paper Series* No.210 Univ.of Maryland
- Miall, Hugh .(1999). *Contemporary Conflict Resolution, the Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*. Cambridge: Polity Press
- Putnam,Robert D,R.Leonardi,and R.Nanetti.(1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions In Modern Italy*.Princeton:Princeton University Press.
- Ratnawati, (2003), "Desentralisasi Dalam Konsep dan Implementasinya di Indonesia di Masa Transisi: Kasus UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah", dalam A.Gaffar Karim(ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta. Pustaka Pelajar.