

**PENGELOLAAN KONFLIK SUMBER DAYA ALAM
ANTAR PEMERINTAH DAERAH DAN
IMPLIKASI HUKUMNYA
Studi Kasus Konflik Sumber Daya Air
Sungai Tanang, Sumatera Barat**

**Prof. Dr. Ade Saptomo, S.H., M.A.
Fakultas Hukum dan Pascasarjana
Universitas Andalas Padang**

Abstract

Implementation of district autonomy carried implication on the emerging of district government and local community in assessing the local natural resources. The assessing natural resource of trans territory had become the cause of conflict among local government in one district dan the community of other district. In connection with this problem, this article tries to discuss the problem management, show that state law exercise is primarily the manifestation of social and cultural collectivity of the society.

Kata kunci: sumber daya alam lintas teritorial, konflik antarpemerintah daerah, saluran-saluran kultural masyarakat

PENDAHULUAN

Pengamatan nyata terhadap kehidupan alam raya memperlihatkan bahwa hubungan antara makhluk hidup, yaitu manusia, binatang, tumbuhan dan sejenisnya di satu pihak, dan empat unsur kehidupan yang terdiri atas api, udara, tanah, dan air di pihak lain tidak dapat dipisahkan. Bahkan, kelompok pertama tidak dapat hidup tanpa keempat unsur yang disebut terakhir. Dalam konteks hubungan antara manusia dan air misalnya, kehidupan manusia sehari-hari amat tidak dapat dilepaskan dari keberadaan air sebagai menu air bersih, irigrasi pertanian, usaha perikanan dan perternakan, bahkan dalam pembangunan prasarana fisik pun air amat dibutuhkan.

Atas dasar alur pikir demikian, di manapun manusia berada baik secara orang-perorangan maupun kelompok orang hampir dapat dipastikan bahwa

mereka tidak dapat melangsungkan kehidupannya tanpa air sehingga keberadaan sumber daya air dan pengelolannya menjadi amat sentral. Oleh sebab kesentralan air dalam kehidupan manusia demikian, dapat diasumsikan bahwa jauh sebelum organisasi bangsa yang disebut negara terbentuk, masyarakat di mana sumber daya air berada telah mengelola sumber daya air menurut potensi lokal setempat meski dalam aturan normatif sederhana sekalipun. Ketika masyarakat membesar menjadi suatu bangsa kompleks dan modern dalam bentuk negara, ternyata negara juga berkepentingan untuk mengatur sumber daya air yang ada di dalam wilayah yuridiksinya.

Demikian pula, ketika negara Indonesia berdiri sebagai negara modern ia juga mengatur peruntukkan air ke dalam suatu konstitusi. Misalnya, dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 disebutkan bahwa bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sementara, pelaksanaan kewenangan hak menguasai yang dimaksud diatur dalam UU Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pasal 2 ayat 2 huruf a “Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.”¹

Perjalanan pengaturan itu telah berlangsung 60 tahun, meski demikian persoalan pengaturan pemanfaatan sumberdaya air di sana-sini masih tidak jelas pola penguasaannya bagi masyarakat lokal dimana sumber daya air berada. Bahkan, hingga Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah diberlakukan beberapa tahun lalu belum ada satu pasalpun yang secara eksplisit dan jelas mengatur pemanfaatan sumber daya alam sehingga ketidakjelasan dimaksud membuka ruang kebijakan umum yang rentan terhadap praktik ketidakadilan.² Ketidakjelasan dimaksud semakin kentara ketika sumber daya alam melintas dari teritorial satu ke teritorial berikutnya yang secara administrasi di bawah pemerintahan daerah berbeda. Sementara,

¹ Selanjutnya, simak pula dalam Pasal 14 ayat 1 dan ayat 2 dalam UUPA 5/1960. Satu hal menarik dalam ayat 2 Pasal 14 dimaksud adalah adanya kewenangan daerah untuk mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa di daerahnya.

² Tentu, sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004, Nomor 125. Artinya, di saat berlaku Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaannya masih menyimpan persoalan mendasar, terutama tidak ada pengaturan tegas mengenai penguatan masyarakat lokal dan apresiasi hak-hak masyarakat lokal dalam pengelolaan sumber daya alam.

setiap pemerintah daerah dimaksud memiliki pengaturan yang cenderung sesuai dengan kebutuhan wilayah yuridiksinya.

Ketidajelasan pengaturan bersama atas sumber daya alam lintas teritorial diduga merupakan sumber potensi konflik antarpemerintah daerah (horisontal), antara pemerintah daerah selaku pengelola penggunaan sumber daya air di satu pihak dan masyarakat lokal tempatan di mana sumber daya air berada di pihak lain (vertikal), dan bahkan antara pemerintah daerah dan masyarakat di luar wilayah administrasi pemerintahan daerah disebut pertama dimaksud (diagonal).³ Dalam konteks sumber daya air, salah satu contoh ekstrim di antaranya adalah konflik sumber daya air antara masyarakat Desa Sungai Tanang, Kecamatan Banuhampu, Kabupaten Agam dan Pemerintah Kota Bukittinggi Cq. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), Sumatera Barat 1998-2000. Berdasarkan atas latar belakang tersebut, pertanyaan mendasar yang perlu dijawab adalah bagaimanakah konflik dimaksud terjadi dan dikelola, apakah implikasi hukum bagi kebijakan pembangunan hukum nasional mendatang?

PENDEKATAN KAJIAN

Untuk menjawab pertanyaan tersebut digunakan pendekatan *trouble-case study*⁴ yang biasa dilakukan dalam pengkajian antropologi hukum.⁵ Dalam pendekatan dimaksud diperlukan sejumlah dokumen terkait dengan konflik dimaksud (*recorded-legal materials*). Secara teoretis, konflik terjadi sebagai akibat keberadaan sumber daya alam semakin langka sementara yang berkepentingan sama (*one social-interest field*) banyak, persoalan-persoalan pola perilaku atau interaksi destruktif (*destructive patterns of behavior or interaction*), dan

³ Konflik sumber daya alam lain, seperti konflik tanah timbul dapat dilihat dalam Saptomo (2002) "Jamin": *Konstruksi Sosial Tentang Integrasi Sukubangsa Jawa Dengan Minangkabau*. Disertasi. Yogyakarta: PPs UGM, hal. 145-147 dan konflik sumber daya hutan dapat dilihat dalam Rahmadi (2003) *Law and Policy regarding natural Resource Management with Special Reference to West Sumatra and the Role of Customary law the natural Resource management with Special Reference to West Sumatra* (paper not published), 26-27 January. Padang: PSI-PPs Unand.

⁴ Meskipun kasus *ipso facto*, namun pilihan ini didasarkan atas pandangan bahwa kasus konflik sumber daya air dimaksud mengekspresikan *normative order* masyarakat setempat. Praktik penerapan konsep Llewellyn dan Hoebel ini dapat pula dilihat pada Slaats dan Portier (1992) *Traditional Decision-Making and Law: Institutions and Processes in An Indonesian Context*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, p. 11-13.

⁵ Bandingkan dengan pendekatan antropologi hukum lain yang digunakan Saptomo (2004) "Local Potential in Land Control and Natural Resources Use" paper in *International Conference on Land and Resources Tenure in Changing Indonesia: Questioning the Answers*. October 11-13. Kemala Foundation. Jakarta.

ketidakseimbangan dalam mengontrol sumber daya alam dimaksud (*unequal control of resources*).⁶

Sementara, proses konflik mencakup tahapan potensi konflik (*conditional*), pra-konflik (*monadic*), konflik (*diadic*),⁷ dan sengketa (*triadic*) yang setiap tahap memiliki pilihan penyelesaian sengketa (*alternative dispute resolution*) yang mencakup ajukasi (*ajucation*), arbitrase (*arbitration*), mediasi (*mediation*), negosiasi (*negotiation*), atau tanpa bantuan pihak ketiga yaitu dengan paksaan (*coercion*), penaklukan (*conquest*), penghindaran (*avoidance*), dan pembiaran (*lumping it*).⁸ Bahkan, pilihan hukum terhadap hukum baru sebagai produk dari interaksi antarhukum itu sendiri,⁹ yang didalam interaksi dimaksud diduga akan melahirkan lima kemungkinan, *pertama*, integrasi (*integration*) yaitu penggabungan hukum negara, hukum lokal, dan hukum sejenis; *kedua*, inkoorporasi (*incoorporation*) yaitu mengadaptasikan sebagian hukum negara ke dalam hukum lokal atau sebaliknya; *ketiga*, konflik (*conflict*) yaitu hukum negara dan hukum lokal dimaksud saling bertentangan; *keempat*, kompetisi (*competition*) yaitu hukum negara, hukum lokal, dan hukum lain berjalan sendiri dalam mengakses sumber daya alam; *kelima*, penghindaran (*avoidance*) yaitu salah satu hukum yang ada menghindari keberlakuan hukum yang lain.

SEKILAS SETING SOSIAL

Desa (baca: nagari),¹⁰ Sungai Tanang merupakan salah satu desa di lingkungan Kecamatan Banuhampu, Kabupaten Agam. Desa ini terletak sekitar

⁶ Selanjutnya, lihat W. Moore dalam bukunya *The Mediation Proses, Practical Strategies for Resolving Conflict* seperti dikutip oleh ICEL (1999). Di sana disebutkan bahwa faktor-faktor lain, misalnya, *Relationship Problems, Data Problems, Different interpretations of data; Different assessment procedures; Interest Conflict*.

⁷ Dibandingkan dengan konsep konflik yang dikemukakan oleh Edwar De Bono (1985) dimana konflik diartikan sebagai suatu hal yang terjadi saat dua orang atau lebih berinteraksi dalam suatu peristiwa atau keadaan yang sama, namun mereka melihat peristiwa/keadaan dimaksud secara berbeda.

⁸ Nader, Laura and Harry F. Todd, Jr. 1978. *The Disputing Process: Law in Ten Societies*. New: Columbia Press, 9-11.

⁹ Kemungkinan-kemungkinan hukum produk interaksi antarhukum ini dikemukakan oleh Moores dan Gordon (1987) dalam *Indigeneous Law and State*. Dordrecht Holland: Foris Publications. Bandingkan pula dengan Saptomo Loc.cit

¹⁰ Saat konflik terjadi satuan pemerintahan terendah di Sungai Tanang disebut Desa. Desa Sungai Tanang dalam arti sebagai satuan pemerintahan administrasi bentukun regim sentralisme yang dikembangkan oleh Pemerintahan Orde Baru. Terutama, ketika diberlakukan

30 km dari ibukota Kabupaten Agam, Lubuk Basung, dan berjarak 12 km ke Kota Bukittinggi. Desa seluas 1500 ha memiliki batas-batas sebelah utara dengan jorong Parabek, Kanagarian Padang Luar, sebelah selatan berbatasan dengan Jorong Tanah Biriang, Kanagarian Cingkariang, sebelah Barat berbatasan dengan Jorong Pakan Sinayan, Kanagarian Pakan Sinayan, dan sebelah timur berbatasan dengan Padang Luar Kanagarian Padang Luar.

Ketika Undang-Undang Nomer 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomer 09 tahun 2000 tentang Pemerintahan Nagari, Desa Sungai Tanang dirubah nama menjadi Jorong Sungai Tanang di bawah Pemerintahan Nagari Padang Luar, Kecamatan Banuhampu, Kabupaten Agam. Akibat perubahan dimaksud Desa Sungai Tanang yang dahulu terdiri atas empat dusun (Sungai Tanang, Tanang Ketek, Pandam Gadang, Salimpariak) menjadi dua dusun di bawah Jorong Sungai Tanang dengan jumlah penduduk 2076 (722 laki-laki, 1354 perempuan) jiwa.

Sebagai daerah yang sebagian besar penduduknya bermatapencaharian sebagai petani, maka potensi sumber daya alam menjadi amat penting dalam proses kehidupan sosialnya. Salah satu sumber daya alam dimaksud adalah sumber mata air yang telah membentuk aliran sungai sepanjang sekitar 600 meter dan lebar 200 meter. Aliran sungai dimaksud dikenal dengan Sungai Tanang, Sungai Tanang sebagai sumber daya air bukan saja merupakan sumber daya kehidupan sehari-hari bagi (*domestic needs*) dan perairan persawahan (*irrigation*) warga Desa Sungai Tanang dan sekitarnya, tetapi juga menu air bersih bagi penduduk Kota Bukittinggi sejak 1906. Saat itu Pemerintah Kolonial memasang pipa berdiameter 150 mm dengan debit 17,8 l/detik.¹¹ Selama perjalanan penyaluran air Sungai Tanang ke Kota Bukittinggi sebelum 1998 tidak menimbulkan persoalan berarti sehingga terbangun hubungan sosial erat antara kedua masyarakat sebagaimana tersirat dalam ungkapan “Bukittinggi Kota Rang Agam (Bukittinggi Kota Orang Agam).

Undang-Undang Nomer 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomer 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Namun ketika Undang-Undang Nomer 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti undang-undang sama dimaksud memiliki kerangka hukum desentralisasi yang mencakup prinsip demokrasi, partisipasi publik, keadilan, keragaman lokal dan daerah, wacana nagari sebagai satuan pemerintahan terendah sekaligus sebagai masyarakat hukum adat diwujudkan.

¹¹ Selanjutnya gambaran lengkap tentang pipa-pipa transmisi yang menyalurkan sumber mata air Sungai Tanang ke Bukittinggi ini dapat dilihat dalam Surat Kepala Daerah Tingkat II Bukittinggi ke Kepala Daerah Tingkat II Agam, No. 491/Wako-PDAM/I-1988.

Namun ungkapan hubungan sosial itu mendapat sedikit batu ujian ketika terjadi kasus konflik sumber daya air antara Desa Sungai Tanang dan Pemerintah Kota Bukittinggi Cq. PDAM sebagai terurai berikut di bawah ini.

Di Desa Sungai Tanang terdapat sebuah danau kecil yang memiliki panorama indah sehingga pada zaman pemerintahan Hindia Belanda dijadikan tempat pariwisata domestik baik sebagai tempat pemancingan, berenang, maupun sekedar melepas kelelahan. Oleh pemerintah sama sejak 1906 sebagian air danau dimaksud digunakan sebagai sumber daya air utama bagi penduduk Kota Bukittinggi yang pendistribusiannya dikelola oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), sementara penduduk Desa Sungai Tanang sendiri juga memanfaatkan sebagai irigasi persawahan di seputar desa dan kebutuhan air bersih rumah tangga.

Tahun 1998 PDAM Pemkot Bukittinggi memasang tiga pipa air baru sebagai pengganti tiga pipa air sebelumnya. Akibat operasionalisasi tiga pipa baru dimaksud menjadikan pemenuhan kebutuhan debit air bersih rumah tangga, perikanan, dan irigrasi masyarakat Desa Sungai Tanang menurun drastis, sementara ia merupakan satu-satunya sumber utama sehingga sumber modal pembangunan kesejahteraan masyarakat (*social security*) terganggu.

Berbagai tuntutan dan keluhan menyusul penyusutan debit air danau tersebut diajukan kepada otoritas Pemkot Bukittinggi Cq. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) tidak berhasil. Tuntutan demikian, yaitu pembagian 20% dari hasil penjualan air dilakukan mengingat masyarakat mengklaim sebagai 'pemilik' sumber daya air atas dasar hak ulayat.¹² Namun tuntutan dimaksud tidak memperoleh tanggapan memuaskan sehingga ancaman penutupan saluran pipa air pun dijadikan pilihan

¹² Dalam konteks kepemilikan sumber daya alam masih terdapat perbedaan konsepsi. Menurut Bromley dan Cernea (1989), ada empat tipe pemilikan, yaitu sumber daya alam (i) tanpa pemilik (*open access*); (ii) milik masyarakat tertentu (*commons*); (iii) milik pemerintah (*state property*); dan (iv) milik swasta/pribadi. Hardin (1968) dalam "*the tragedy of the commons*" menyatakan bahwa *commons* merupakan *open access property*, sehingga pihak-pihak yang berkepentingan diasumsikan sebagai pelaku yang bebas memanfaatkan sumber daya alam tersebut. Dia mengasumsikan bahwa pihak yang berkepentingan cenderung untuk memaksimalkan keuntungan dan menyaingi pihak lain untuk memanfaatkan sumber daya alam tersebut, sehingga sumber dayanya cepat terdegradasi. Oleh sebab itu, ia menyarankan agar sumber daya tersebut dikelola swasta atau dikontrol pemerintah.

penyelesaian konflik. Pengakumulasian kejengkelan terjadi ketika tuntutan demi tuntutan tidak terealisasi sehingga masyarakat setempat terpaksa mengambil inisiatif menutup sebagian pipa air.

Akibatnya, warga Kota Bukittinggi mengalami krisis air selama beberapa waktu dan menjadikan berbagai otoritas terkait turun langsung ke masyarakat Sungai Tanang. Mereka mencoba mempertemukan antara warga masyarakat Sungai Tanang dan Otoritas pengelola sumber daya air. Pertemuan demi pertemuan dilewati melalui forum mediasi hingga akhirnya kesepakatan baru berhasil dibangun”.¹³

PROSES DAN PENYELESAIAN KONFLIK

Sebelum sampai pada bahasan proses yang mencakup dinamika tahapan konflik¹⁴ dan pilihan-pilihan pengelolaan penyelesaian konflik pada setiap tahapan dimaksud,¹⁵ perlu lebih dahulu dikemukakan dua pandangan menarik untuk disimak, *pertama*, yang berkenaan dengan latarbelakang konflik¹⁶ bahwa

“Konflik dimaksud dapat terjadi oleh sebab latar belakang dalam wilayah sama terdapat persediaan sumberdaya yang semakin terbatas, cara mendapatkan sumberdaya masih menampilkan kepentingan perorangan atau kelompok tertentu, dalam berinteraksi salah satu pihak memaksakan kehendak dengan menggunakan sentimen agama, asal daerah, bahasa, ras, dan identitas sejenisnya”

¹³ Mengingat ruang dan waktu ringkasan konflik dan penyelesaiannya disusun dan diolah dari berbagai sumber yang diperoleh lewat teknik *in-depth interview*, *listening*, didukung dengan studi data dokumentasi relevan lainnya secara dialogis.

¹⁴ Menurut Nader dan Todd, sebelum terjadi suatu sengketa didahului oleh serangkaian tahapan kondisi yang disebut sebagai, *pertama*, pra-konflik yaitu suatu kondisi yang memperlihatkan hubungan sosial antara dua pihak atau lebih namun salah satu pihak merasa dirugikan oleh pihak lain sehingga menjadikan pihak yang dirugikan mengeluh (*grievance*) atau biasa disebut sebagai konflik monadic; *kedua*, konflik yaitu suatu kondisi yang memperlihatkan hubungan sosial antara dua atau lebih pihak dimana pihak yang dirugikan mengadukan keluhannya kepada pihak yang merugikan, konflik yang telah melibatkan dua pihak demikian biasa disebut konflik diadik; *ketiga*, sengketa konflik triadik. Selanjutnya, lihat Nader, Laura and Harry F. Todd, Jr. 1978. *The Disputing Process: Law in Ten Societies*. New: Colombia Press.

¹⁵ Lihat Saptomo. 2002. *Penyelesaian Sengketa Di Luar Forum Pengadilan*. Padang: PPs Unand, hal. 23-27

¹⁶ Lihat Saptomo. 2002. “Jamin”: *Konstruksi Sosial Tentang Integrasi Sukubangsa Jawa Dengan Minangkabau*. Disertasi. Yogyakarta: PPs UGM, hal. 19.

Kedua, yang berkenaan dengan keterlibatan orang-perorangan atau kelompok orang dalam suatu proses pengambilan keputusan tentang konflik sumber daya alam¹⁷, bahwa

“Pengalaman-pengalaman lokal historis mempengaruhi masyarakat untuk membuat keputusan dalam pemanfaatan sumber daya dan dalam pengaturan hak. Dalam pengambilan keputusan di masyarakat, peranan individu atau kelompok-kelompok elit desa sebagai bagian dari komunitas adalah yang paling penting. Bentuk-bentuk tindakan individu atau kelompok dalam pengambilan keputusan untuk mengatur *communal property tenure* terhadap penggunaan sumberdaya pada gilirannya dipengaruhi oleh faktor-faktor internal dan eksternal, melalui *customary ways*, atau dikendalikan oleh kekuatan-kekuatan politik (eksternal) dan ekonomi dari luar”.

Kedua pandangan tersebut amat dekat dengan kasus konflik sumber daya air Sungai Tanang, Sumatera Barat mengingat jauh sebelum negeri multietnik dan multikulturalis berdiri, bahkan pemerintahan kolonial bercokol di negeri dimaksud, masyarakat Sungai Tanang telah memanfaatkan sumber daya air yang kini disebut Sungai Tanang. Namun ketika zaman penjajahan, Pemerintah Kolonial Belanda memandang bahwa di wilayah yang kini disebut Bukittinggi perlu persediaan air yang akan diambil dari sumber air Sungai Tanang. Mulai saat itu, pemerintah Kolonial Belanda mencoba membujuk kepala adat Jorong Sungai Tanang agar diizinkan mengambil sumber air untuk keperluan dimaksud. Namun, maksud dimaksud ditolak dengan alasan perbedaan ideologis. Setelah kematian kepala adat, 1906 dibangun satu pipa transmisi air dari Sungai Tanang menuju Kota Bukittinggi.

Dalam perkembangannya hingga tahun 1998,¹⁸ ternyata pertumbuhan jumlah penduduk, peningkatan kualitas hidup manusia serta kebutuhan pembangunan yang terus meningkat membawa konsekuensi meningkatnya kebutuhan akan air bersih. Kondisi demikian mendorong Pemkot Bukittinggi

¹⁷ Moran seperti yang dikutip oleh Solelisa 2000.

¹⁸ Sebagai gambaran tentang pelayanan sumber mata air Sungai Tanang melalui pipa transmisi sebelum 1998 telah ada 4 pipa, masing-masing pipa Besi berdiameter 150 mm (1906), Besi-250 mm (1960), ACP-150 mm (1971), dan ACP-300 mm (1980). Lihat Surat Walikotamadya Kepala DAerah Tingkat II Bukittinggi nomer 491/Wako-PDAM/X-1998 yang ditujukan kepada Bupati kepala Daerah Tingkat II Agam.

menambah debit air bersih dari Sungai Tanang dengan memasang tiga pipa air baru. Akibat penggantian pipa baru tersebut debit air yang tersedot semakin tinggi sehingga masyarakat Desa Sungai Tanang mulai resah mengingat pemenuhan akan air untuk kepentingan kehidupan rumah tangga sehari-hari semakin berkurang, bahkan kebutuhan air untuk irigasi sawah mulai terganggu.

Selain 'kekurangan' air di negeri sumber air sendiri juga merasa diperlakukan tidak adil mengingat masyarakat setempat tidak pernah mendapat ganti tetap akibat pengambilan sumber air yang menurut pandangan mereka merupakan bagian ulayat. Keluhan ketidakadilan (*grievance*) dimaksud disampaikan kepada otoritas Pemkab Agam, namun saat itu tidak memperoleh respon memadai cukup. Pada titik ini kondisi pra-konflik vertikal (*vertical-preconflict*) terjadi antara masyarakat Sungai Tanang dan Pemerintah Kabupaten Agam sebagai 'induk semangnya'. Kemudian, keluhan sama disampaikan pula kepada otoritas Pemkot Bukittinggi diiringi dengan tuntutan lain, antara lain pembagian keuntungan secara tetap sebesar 20%/tahun dari hasil penjualan air, 10% selama 20 tahun sejak 1968-1998), mengurangi debit air, sewa tanah/sawah yang dilalui pipa, studi AMDAL.¹⁹ Keluhan inipun mengalami nasib sama sehingga pada titik ini potensi pra-konflik diagonal (*diagonal-preconflict*) terjadi.

Upaya pilihan penyelesaian sengketa (*alternative dispute resolution*) berupa negosiasi (*negotiation*) tidak membuahkan hasil mengingat salah satu pihak melakukan penghindaran (*avoidance*), bahkan pembiaran (*lumping it*) berlarut-larut. pembiaran itu dimaknai sebagai keluhan yang tidak memperoleh tanggapan niat baik (*good will*) sehingga mereka meningkatkan ketegangan hubungan sosial yang lebih tinggi dengan mengancam menutup tiga pipa air dimaksud. Ancaman sepihak demikian pun tidak mendapat respon memuaskan sehingga akhirnya masyarakat Sungai Tanang terpaksa memilih untuk mewujudkan ancaman berupa pemblokiran paksa saluran air (*coercion*). Akibat pemblokiran sepihak demikian, warga masyarakat Bukittinggi mengalami krisis air. Pada titik ini hubungan sosial antara warga Sungai Tanang khususnya dan Kabupaten Agam umumnya dan warga masyarakat Bukittinggi menegang sehingga kondisi prakonflik meningkat menjadi kondisi konflik diadik diagonal (*diagonal-diadic conflict*).

Ketika kondisi konflik diadik diagonal demikian telah menjadi pilihan sepihak dan berimplikasi sosial luas, warga masyarakat Kota Bukittinggi diwakili

¹⁹ Tuntutan ini dimuat di dalam Surat Warga Sungai Tanang yang ditujukan kepada Direksi PDAM Kodya Bukittinggi tertanggal 17 September 1998.

Wakil Walikota di pihak lain mendatangi warga Sungai Tanang mengajak agar permasalahan substansial segera diselesaikan secara musyawarah (negosiasi) sesuai dengan nilai sosial budaya masyarakat Minangkabau. Artinya, konflik diadik yang telah menjadikan hubungan sosial baik tidak menjadi lebih penting daripada keberadaan sumber daya alam itu sendiri dicoba diperbaiki. Pada tahap ini, kehadiran pihak ketiga netral yang dimainkan oleh Ketua Dewan Legislatif Bukittinggi diterima. Penerimaan kehadiran pihak ketiga ini memiliki arti penting karena implisit kedua pihak yang terlibat konflik bersedia menyelesaikan masalah substansial, selain itu nilai budaya musyawarah masyarakat setempat dapat diwujudkan melalui sarana mediasi.

Proses mediasi menunjukkan bahwa membangun kesepakatan baru dari tuntutan perolehan 20% menjadi 7% tercapai. Namun, persoalan hukum baru muncul, yaitu persoalan pilihan terminologi hukum yang diperkirakan memiliki konsekuensi yuridis di kemudian hari. Di antaranya, terminologi hukum dari tidak sekedar bantuan/sumbangan tetapi persoalan hak. Atas dasar pemahaman hak demikian menjadikan pihak otoritas Bukittinggi bersedia kehadiran pihak ketiga sebagai mediasi. Hasil mediasi menunjukkan bahwa ketika kondisi telah menjadi konflik diadik demikian semua pihak yang terkait mencoba menyelesaikan dengan berbagai upaya pilihan pengelolaan konflik.

IMPLIKASI HUKUM BAGI PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL

Dalam konteks hukum nasional (*state law*), terminologi konflik tidak ditemukan kecuali terminologi sengketa. Sengketa umumnya diartikan secara formal sebagai suatu tahap kondisi konflik dimana penyelesaiannya melibatkan pihak ketiga baik yang memiliki otoritas sebagai pemutus atau tidak namun kehadirannya diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa. Terminologi sengketa demikian ini menjadikan pemerintah berikut aparat pelaksanaannya hampir selalu merujuk pada peraturan perundangan relevan dengan persoalan yang sedang dihadapi.

Pada tahap konflik sumber daya air di atas misalnya, dalam pengelolaan konflik pemerintah mencoba mendasarkan pada Pasal 87 UU No. 22/1999 yakni dengan menyelesaikan secara lintas pemerintah daerah (horisontal). Berangkat dari pengertian ini, tidak aneh jika pemkot Bukittinggi merujuk pada kerjasama dan penyelesaian sengketa secara formal sehingga yang menjadi rujukan adalah sebagian hasil penjualan air yang telah disetor ke kas pemkab Agam setiap tahun. Dengan tujuan agar Pemkab Agam menyerahkan sebagian uang yang disetor dimaksud untuk didistribusikan kepada masyarakat Sungai Tanang.

Namun hal ini ditolak oleh Pemkab Agam mengingat hal itu sudah sesuai dengan aturan hukum negara yang berlaku (*state law*) yaitu setoran PDAM Kota Bukittinggi ke Kas Daerah Pemerintahan Kabupaen Agam merupakan pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan sudah merupakan kewajiban atas dasar Undang-Undang Nomor 18 tahun 1987 jo Peraturan Pemerintah Nomor 22 tahun 1997 jo Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 119 tahun 1998 jo Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 11 Tahun 1997 tentang Pengairan sehingga menempatkan kasus ini ke dalam pajak pemanfaatan demikian ini tidak tepat. Pada titik demikian ini telah terjadi konflik horisontal antarpemerintah daerah dengan model pengelolaan formal.

Dalam konteks hukum formal lain, dalam Bab XIII Undang-Undang Nomer 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air ditegaskan bahwa sengketa yang menyangkut sumber daya air, diselesaikan menurut peraturan perundangan yang berlaku. Di antaranya, Pasal 88 ayat 1 menyatakan "Penyelesaian sengketa sumber daya air pada tahap pertama diupayakan berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat. (2) Dalam hal penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diperoleh kesepakatan, para pihak dapat menempuh upaya penyelesaian di luar pengadilan atau melalui pengadilan, (3) upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan arbitrase atau penyelesaian sengketa sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 89 menyatakan bahwa sengketa mengenai kewenangan pengelolaan sumber daya air antara Pemerintah dan pemerintah daerah diselesaikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sementara dalam perspektif Otonomi Daerah, undang-undang dimaksud belum menyediakan pasal yang mengakses sumber daya alam sehingga hal ini dipandang memiliki kontribusi konflik hukum mengingat ketidakjelasan perangkat hukum itu sendiri. Kini, meski telah ada perbaikan dari undang-undang dimaksud sebelumnya, misalnya dalam hal sumber daya air telah diatur dalam Pasal 2 ayat 4. Di sana dinyatakan bahwa Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya, (5) Hubungan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. (6) hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Pasal 195 (1) menyatakan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerjasama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan

efektivitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan, (2) Kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dapat diwujudkan dalam bentuk badan kerjasama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama.

Seperangkat pasal-pasal formal di atas ternyata juga tidak menyebutkan bagaimana penyelesaian konflik atau sengketa bilamana secara struktural diantara pelaku sengketa berbeda tataran otoritas strukturalnya. Hal ini menjadi semrawut ketika misalnya satu pihak menuntut hak berdasarkan potensi kultural dan di lain pihak juridical formal.²⁰ Terutama, ketika konflik yang menyangkut hubungan diagonal antara masyarakat di satu daerah, di satu pihak, dan pemerintah di daerah lain, di lain pihak, yang tidak memiliki hubungan struktural. Selain itu, meskipun dalam Undang-Undang Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur tentang pengakuan eksistensi masyarakat adat.²¹ Namun perumusan formalnya masih menimbulkan interpretasi yang tidak perlu mengingat nilai kultural masyarakat tempatan belum terakomodasi ruang geraknya dalam memainkan peran kulturalnya untuk menyelesaikan perselisihan mengingat adat dan masyarakat adat di setiap daerah berbeda, sementara pada saat sama sumber daya alam melintas ke beberapa daerah dimaksud terus berjalan.

Konflik dan penyelesaian atas kasus di atas berimplikasi hukum pada pembangunan hukum mengingat saluran-saluran kultural masyarakat tempatan mulai berdaya di era otonomi dewasa ini. Sehubungan dengan itu, ke depan ia harus menjadi perhatian serius mengingat sebenarnya pemilik sumber daya alam yang ada di wilayahnya adalah warga masyarakat setempat sehingga mereka mengklaim memiliki hak ulayat atas sumber daya alam dimaksud, sebagaimana dikatakan oleh John Rawl bahwa apapun perlakuan terhadap sumber daya alam, rakyatlah yang harus diuntungkan.²² Namun demikian, jika hukum masih

²⁰ Dalam kondisi pemanfaatan sumber daya alam secara lintas teritorial yang melibatkan dua atau lebih satuan wilayah administrasi daerah dan pemerintahan, konflik dapat terjadi antarpemerintah daerah secara horisontal, namun dapat pula terjadi secara diagonal. Artinya, dapat terjadi konflik antara pemerintah daerah, antara pemerintah daerah di satu daerah di satu pihak dan pemerintah daerah lebih rendah di pihak lain, bahkan masyarakat setempat sebagai pemangku sumber daya alam dimaksud.

²¹ Pasal 2 ayat 9 UU 32/2004 tentang Pemerintahan daerah menegaskan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

²² Suharto, 2001, *Perlindungan Hak Dunia Ketiga Atas Sumber Daya Alam*. Yogyakarta: Tiara Wacana, hal. 140.

tidak jelas sebagaimana tampak dalam analisis di atas maka wajar jika sebagian kenyataannya akan memperlihatkan bahwa rakyat akan berada dalam posisi merugi. Ketidakjelasan hukum diduga menjadi faktor penyebab ketidakpastian pengaturan status sumberdaya alam, terutama bagi kepentingan masyarakat luas.

Kondisi demikian ini pernah pula digambarkan Franz von Benda Beckmann²³ bahwa ketidakpastian hukum dimaksud muncul karena, *pertama*, dengan adanya tatanan hukum yang plural menjadikan tidak jelas konsep hukum dan peraturan apa yang benar-benar relevan untuk menentukan status hukum dari sumberdaya alam. Ketidakjelasan ini menyangkut hak dan kewajiban apa, didasarkan atas hukum mana yang dimiliki masyarakat dalam masalah sumberdaya alam dan jaminan sosial. *Kedua*, sekalipun diketahui tatanan hukum mana yang berlaku, namun tidak selalu jelas apakah bentuk aturan-aturan substantif dari subsistem ini. Hal ini terjadi pada legislasi negara dan peraturan-peraturan adat. *Ketiga*, jika aturan-aturan relevan tampak agak jelas, terdapat ketidakpastian dalam hal konsistensi aplikasi dari aturan-aturan semacam ini guna memutuskan masalah dan konflik.

PENUTUP

Konflik sumber daya air disebabkan oleh dua hal, *pertama*, internal-kultural berupa penguatan potensi lokal, internal struktural berupa pemberlakuan otonomi dan daerah dan peraturan pelaksanaannya. Sementara dipihak lain, *Kedua*, struktural formal, ketidakjelasan peraturan perundang-undangan masih mendominasi peran dan fungsi pemerintah dalam penguasaan, pemanfaatan, dan pengelolaan sumberdaya alam, ketidakpaduan antar sektor dalam pengelolaan sumberdaya air, pengabaian hak-hak masyarakat adat atas penguasaan dan pengelolaan sumberdaya alam, ruang gerak partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya alam masih sangat terbatas, transparansi dalam proses pengambilan keputusan belum diatur seutuhnya.

Sehubungan dengan itu, penentu kebijakan hukum di negeri ini sudah seharusnya memahami dengan baik kemajemukan hukum masyarakat lokal, segera mendialogkan antara hukum negara dan lokal serta mengkooperasikan

²³ Lihat Franz dan Keebet von Benda-Beckmann, 2001, "Jaminan Sosial, Sumberdaya Alam dan Kompleksitas Hukum" dalam Franz dan Keebet von Benda-Beckmann. Yogyakarta: Pustaka Belajar, hal. 23-60.

antara kepentingan nasional dan masyarakat tempatan, sehingga ada kebaruan hukum yang diterima masyarakat sebagai produk interaksi hukum lokal dan negara. Pembangunan hukum nasional harus merupakan produk dialogis vertikal antara hukum lokal dan hukum negara, dan sekaligus dialogis horisontal antar-hukum lokal itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- Benda-Beckmann, Keebet von, 1984. *The Broken Stairways to Concensus, Village Justice and State Courts in Minangkabau*. Dordrecht-Holland: Foris Publications.
- Benda-Beckmann, Franz dan Keebet von. 2001. "Jaminan Sosial, Sumberdaya Alam dan Kompleksitas Hukum" dalam Franz dan Keebet von Benda-Beckmann. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Bromley D.W. and Cernea M.M. 1989. *The Management of Common Property Natural Resources: some conceptual and operational fallacies*. The World Bank, Washington, D.C.
- Koning, Juliette (eds). *Sumberdaya alam dan Jaminan Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Griffiths, J., 1986. "What is Legal Pluralism" in *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*. No. 24/1986. Page 1-55.
- Hoeker, M.B. 1975. *Legal Pluralism: Introduction to colonial and neo-colonial laws*. Oxford: Clarendon Press.
- Koesnoe, Moh. 1997. *Hukum Adat: Dalam alam Kemerdekaan Nasional dan Persoalannya Menghadapi Era Globalisasi*. Surabaya: Ubhara Press.
- Nader, Laura and Harry F. Todd, Jr. 1978. *The Disputing Process: Law in Ten Societies*. New York: Columbia University Press.
- Moorse, Stradford W and Gordon R Woodman, 1987. *Indigenous Law and State*. Dordrecht Holland: Foris Publications.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons : the evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press.

- , 1992. The rudiment of the theory of the origins, survival, and performance of common property institutions. In Bromley, D.W., general editor. *"Making The Commons Work: Theory, Practice"*, San Francisco, C.A.: Institute for Contemporary Studies Press,
- Rahmadi, Takdir. 2003. *Law and Policy Regarding Natural Resource Management with Special Reference to West Sumatra and the Role of Customary law the natural Resource management with Special Reference to West Sumatra* (paper not published), 26-27 January. Padang: PSI-PPs Unand.
- Sapto, Ade, 1995. *Berjenjang Naik Bertangga Turun: Studi Antropologi Hukum tentang Proses Penyelesaian Sengketa Tanah Adat Dalam Masyarakat Minangkabau*. Tesis 2 .Jakarta: PPs UI.
- , 2002. *"Jamin": Konstruksi Sosial Tentang Integrasi Sukubangsa Jawa Dengan Minangkabau*. Disertasi. Yogyakarta: PPs UGM.
- , 2002. Kerusakan Sosial dalam Perspektif Sosiologi Hukum, dalam *CLAVIA*, Jurnal Sarana Komunikasi dan Pengembangan Hukum, Volume 4 Nomor 2 Juli. No. ISSN 1411-349X. Makassar FH Universitas 1945.
- , 2003 "Jamin": Proses Integrasi Sukubangsa Jawa dengan Minangkabau, dalam *Arena HUKUM*, Majalah Penelitian dan Pengembangan Hukum, Nomor 19, Tahun 6, November, ISSN 20126-0235. Malang: FH Universitas Brawijaya.
- , 2004. "Local Potential in Land Control and Natural Resources Use" paper in *International Conference on Land and Resources Tenure in Changing Indonesia: Questioning the Answers*. October 11-13. Kemala Foundation. Jakarta.
- Slaats dan Karen Portier. 1992. *Traditional Decision-Making and Law: Institutions and Processes in An Indonesian Context*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Suharto, Rakhmat Bowo. 2001. *Perlindungan Hak Dunia Ketiga Atas Sumber Daya Alam*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Unika Atmajaya. 1998., *Pola Penguasaan Tanah Masyarakat Tradisional dan Problema Pendaftaran Tanah*. Jakarta: Pusat Kajian Pembangunan Masyarakat Atmajaya bekerjasama dengan Badan Pertanahan Nasional.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. 1996. *Tanah Negara: Tanah Adat Yang Dinasionalisasi* (paper tidak terbit). Jakarta: Elsam.