

KONFLIK PEMANFAATAN SUMBER DAYA AIR UNTUK IRIGASI DI KECAMATAN MINGGIR KABUPATEN SLEMAN*

Hery Listyawati**

Abstract

PP 20/2006 on Irrigation opens opportunity for farmers to determine the type of their agricultural business. However, diversification of agriculture gives rise to conflict of interests in the utilisation of irrigational water resources. Inadequate regulation, supervision, and control of water resources would result to conflicts, particularly in Minggir District, Sleman Regency.

Abstrak

Berlakunya PP No. 20 Tahun 2006 tentang Irigasi memberi peluang kepada petani dalam menentukan jenis usaha pertanian. Diversifikasi pertanian berdampak pada terjadinya konflik kepentingan dalam pemanfaatan sumber daya air untuk irigasi. Tanpa pengaturan, pengawasan, dan pengendalian yang baik akan muncul konflik dalam pemanfaatan sumber daya air, khususnya di Kecamatan Minggir, Kabupaten Sleman.

Kata Kunci: konflik kepentingan, sumberdaya air, irigasi.

A. Latar Belakang Masalah

Pemanfaatan sumber daya air dapat dilakukan hampir pada semua lini kehidupan manusia baik untuk keperluan hidup sehari-hari maupun untuk usaha yang menggunakan bahan dasar air atau sebagai penunjang, termasuk usaha di bidang pertanian. Pasal 8 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menyatakan pengambilan kekayaan alam, termasuk air, harus diatur dengan peraturan perundangan. Pasal 41 UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UUSDA) disebutkan bahwa pemenuhan air baku untuk pertanian dilakukan dengan pengembangan sistem

irigasi. Sebagai tindak lanjut dari UUPA dan UUSDA, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2006 tentang Irigasi.

Berdasarkan pada PP Irigasi tersebut, irigasi berfungsi untuk mendukung produktivitas usaha tani guna meningkatkan produksi pertanian dalam rangka ketahanan pangan nasional dan kesejahteraan masyarakat, khususnya petani, yang diwujudkan melalui keberlanjutan irigasi. Mengacu pada PP tersebut, petani mempunyai keleluasaan untuk melakukan usaha tani yang menghasilkan keuntungan finansial yang paling tinggi. Konsekuensi dari adanya

* Hasil Penelitian Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Tahun 2010.

** Dosen Bagian Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta (e-mail: liliso12@yahoo.com).

kebebasan dalam menentukan jenis usaha tani ini memberikan kontribusi terjadinya konflik kepentingan dalam pemanfaatan sumber daya air, seperti yang terjadi di Kecamatan Minggir, Kabupaten Sleman.

Dalam hal pemanfaatan sumber daya air untuk irigasi, Kecamatan Minggir mendapatkan oncoran dari daerah irigasi Van der Wijck. Semula irigasi ini dirancang khusus untuk memenuhi keperluan irigasi pertanian tanaman pangan, akan tetapi lama kelamaan dikembangkan juga usaha perikanan tambak di daerah itu.¹ Budidaya perikanan tambak air tawar di daerah irigasi Van der Wick berkembang pesat sejak tahun 1990-an. Hal ini tampak dari luas lahan dan produksi ikan serta jumlah petani yang meningkat dari tahun ke tahun. Dari data yang diperoleh dari BPS tahun 2006, luas lahan untuk ikan darat terutama kolan ikan di daerah irigasi Van der Wijck mencapai 17.168 ha. Jumlah produksi ikan juga terus mengalami peningkatan. Pada tahun 2004 produksi ikan di Sleman mencapai 4.355,20 ton, tahun berikutnya meningkat menjadi 5.275,80 ton, dan pada tahun 2006 menjadi 6.458,39 ton. Mengingat begitu besarnya peluang dan potensi perikanan di wilayah Sleman, maka pada tahun 2007 terdapat 305 kelompok pembudidaya ikan dengan jumlah anggota sebanyak 8.409 orang.

Atas keberhasilan tersebut maka pemerintah Provinsi DIY menunjuk Kecamatan Minggir yang merupakan bagian dari oncoran daerah irigasi Van der Wijck

sebagai sentra pengembangan udang galah, disamping jenis ikan lain seperti ikan mas, bawal, kakap, wader, dan lain-lain. Dari produksi udang galah yang dihasilkan di Kabupaten Sleman sebanyak 245.650 kg di tahun 2006, sebanyak 196.200 kg dihasilkan oleh petani ikan di Kecamatan Minggir. Keberhasilan Kecamatan Minggir dalam bidang perikanan ini telah mendapat penghargaan dari Departemen Pariwisata pada tahun 2008, dan ditetapkan sebagai daerah wisata kuliner di Indonesia. Atas keberhasilan ini, maka banyak investor-investor modal besar dari daerah lain yang berdatangan untuk mengembangkan usaha perikanan di Kecamatan Minggir, baik mengembangkan usaha sendiri maupun dengan sistem plasma.

Keberhasilan bidang perikanan disatu sisi, memunculkan fenomena konflik di sisi lain. Fenomena konflik ini terjadi di Kecamatan Minggir antara petani ikan dengan petani tanaman pangan yang dipicu oleh peningkatan permintaan dan pemanfaatan air untuk keperluan keramba dan tambak, sehingga menyebabkan persaingan antar pengguna air yang pada akhirnya menda-tangkan krisis, baik dari segi kuantitas maupun kualitas air irigasi sehingga mengancam kelangsungan beririgasi itu sendiri.²

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang tersebut di atas, maka permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah:

¹ Sukarjo, 2007, *Keandalan Debit Van der Wijck melalui Pendekatan Optimalisasi Pemanfaatan Air*, Tesis, Program Studi Teknik Pertanian, Bidang Ilmu-Ilmu Pertanian, Program Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm.1.

² *Ibid.*, hlm. 2-3.

1. Faktor-faktor apa sajakah yang menyebabkan terjadinya konflik pemanfaatan sumber daya air untuk irigasi di Kecamatan Minggir, Kabupaten Sleman?
2. Bagaimanakah pola penyelesaian dalam mengatasi konflik tersebut?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis empiris, dan bersifat deskriptif kualitatif, dengan menggunakan data primer dan data sekunder yang berasal dari penelitian lapangan dan kepustakaan. Data primer berasal dari penelitian lapangan dengan lokasi di Kecamatan Minggir Kabupaten Sleman, dengan alasan di wilayah tersebut terdapat konflik pengelolaan sumber daya air untuk irigasi antara petani tanaman pangan dengan petani tambak. Data primer dikumpulkan melalui wawancara dengan alat pedoman wawancara yang dibuat secara *semi structure* dan angket dengan alat daftar pertanyaan, sedangkan data sekunder dikumpulkan dengan metode dokumentasi dengan alat studi dokumen.

Sampel penelitian ini adalah petani yang memanfaatkan sumberdaya air untuk irigasi sebanyak 11 orang. Cara pengambilan sampel dengan menggunakan teknik *non random sampling*,³ yang terdiri dari para ketua Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) yang tergabung dalam forum koordinasi Van der Wijck Sendang Pitu, dengan rincian 8 orang petani tanaman pangan dan 3 orang petani tambak, sedangkan narasumber terdiri atas Kepala Dinas Pengairan Kabupaten Sleman; Ketua Forum Komunikasi Van der Wijck

Sendang Pitu; Kepala Kantor Pengamatan Pucang Anom; Kepala Kantor Balai Besar Wilayah Sungai Serayu Opak; Kepala Dinas P3BA Kabupaten Sleman; Kepala Kantor Balai Besar Progo Opak Oya; dan Akademisi Fakultas Teknologi Pertanian UGM. Data primer dan sekunder yang diperoleh dari penelitian lapangan dan kepustakaan dianalisis dengan metode deduktif induktif.

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Faktor-Faktor Penyebab Konflik

a) Faktor Pengaturan

Hak guna usaha air adalah hak yang semata-mata lahir dari izin yang diberikan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, dan sebagai izin maka terikat oleh kaidah-kaidah perizinan, termasuk di dalamnya ketentuan-ketentuan tentang persyaratan perizinan dan alasan-alasan yang menyebabkan izin dapat dicabut oleh pemberi izin. Pemberi izin mempunyai hak pengawasan dan pengendalian atas izin yang diberikan, bahkan dilain pihak pengawasan juga dapat dilakukan oleh masyarakat sebagai salah satu bentuk dari partisipasi masyarakat. Disini terlihat ambiguitas dari hak guna usaha air. Di satu sisi merupakan perwujudan dari “hak”, namun disisi lain merupakan “izin”. Meskipun pada hakekatnya “izin” dapat menimbulkan “hak”, akan tetapi mempunyai ciri-ciri yang berbeda. Hak dalam kaitannya dengan hak keagrariaan seperti hak atas tanah merupakan hak kebendaan, sedangkan hak keagrariaan yang lahir selain dari hak atas tanah merupakan hak perorangan yang lahir dari mekanisme perizinan.

3 Winarno Surakhmad, 1970, *Pengantar Penelitian Ilmiah*, Tarsito, Bandung, hlm. 94.

Dengan demikian “hak” itu dapat beralih dan dialihkan, dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan, dan harus didaftarkan untuk menjamin kepastian hukum subyek dan obyeknya. Sedangkan “hak guna usaha air”, seperti halnya “izin”, tidak dapat disewakan atau dipindah tangankan, sebagian atau seluruhnya (Pasal 7 ayat (2) UUSDA), kewenangannya sesuai dengan izin yang diberikan, tidak harus didaftarkan, sehingga walaupun disebut dengan istilah “hak” akan tetapi jiwanya adalah “izin”.⁴

Dalam PP No. 20 Tahun 2006 tentang Irigasi Pasal 1 angka 27 disebutkan bahwa hak guna usaha air untuk irigasi adalah hak untuk memperoleh dan mengusahakan air dari sumber air untuk kepentingan pengusahaan pertanian. Pengusahaan pertanian adalah di luar pertanian rakyat, sedangkan pertanian rakyat adalah budi daya pertanian yang meliputi berbagai komoditi, yaitu pertanian tanaman pangan, perikanan, peternakan, perkebunan dan kehutanan yang dikelola oleh rakyat dengan luas tertentu yang kebutuhan airnya tidak lebih dari 2 liter/detik. Untuk memenuhi kebutuhan debit lebih dari 2 liter/detik biasanya memerlukan sistem irigasi baru atau peningkatan sistem irigasi yang sudah ada. Menurut Murtiningrum, dosen Fakultas Teknologi Pertanian UGM Yogyakarta, kebutuhan debit air untuk usaha tambak sangat mungkin di atas 2 liter/detik. Kebutuhan ini sekitar 4-5 kali kebutuhan air untuk pertanian tanaman pangan pada umumnya.

Hak dan kewajiban subyek hak guna usaha air menjadi tidak jelas manakala dalam peraturan tidak dijelaskan secara tegas tentang makna “usaha pertanian”. Dalam hal ini interpretasi atau penafsiran diperlukan untuk memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks dalam perundang-undangan agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu. Ada berbagai metode interpretasi, akan tetapi dalam kasus ini penulis memilih menggunakan interpretasi sistematis atau logis. Metode ini dilakukan dengan cara menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkannya dengan undang-undang lain.⁵

Melalui penafsiran sistematis atau logis, makna “usaha” dapat dirujuk pada UU No. 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan. Pasal 1 d menyatakan bahwa, “Usaha adalah setiap tindakan perbuatan atau kegiatan apapun dalam bidang perekonomian, yang dilakukan oleh setiap pengusaha untuk tujuan memperoleh keuntungan atau laba.” Selanjutnya, yang disebut “pengusaha” adalah “setiap orang atau persekutuan atau badan hukum yang menjalankan sesuatu jenis perusahaan.” UU No. 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan, Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa, “Perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang melakukan kegiatan secara tetap dan terus menerus dengan tujuan memperoleh keuntungan dan atau laba, baik yang diselenggarakan oleh orang-perorang-

⁴ Maria S.W. Sumardjono, “Persandingan Isi Kewenangan Hak Atas Tanah dan Ijin Pemanfaatan Sumber Daya Alam Non Tanah”, *Makalah*, Forum Diskusi Lembaga Penelitian Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 12 September 2009.

⁵ Sudikno Mertokusumo, 2003, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 168-172.

an maupun badan usaha yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum, yang didirikan dan berkedudukan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

“Pertanian” mengandung makna proses menghasilkan bahan pangan, ternak, serta produk-produk agroindustri dengan cara memanfaatkan sumber daya tumbuhan dan hewan yang disebut budi daya. Untuk budi daya tanaman disebut *cultivation*, untuk budi daya hewan disebut *raising*. Dengan demikian, “petani” adalah orang yang melakukan budi daya pertanian. Menurut UU No. 6 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Peternakan dan Kesehatan Hewan, Pasal 9 ayat (3) disebutkan bahwa “perusahaan peternakan ialah peternakan yang diselenggarakan dalam bentuk suatu perusahaan secara komersial”. Berdasarkan definisi ini, maka dapat dilakukan analogi terhadap perusahaan pertanian, yang berarti pertanian yang diselenggarakan dalam bentuk suatu perusahaan secara komersial.

Sehubungan dengan belum adanya UU tentang sistem budi daya pertanian, maka penulis menggunakan UU No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budi Daya Tanaman jo. PP No. 18 Tahun 2010 tentang Budi Daya Tanaman untuk melakukan analogi terhadap usaha budi daya pertanian yang di dalamnya termasuk budi daya perikanan. Pasal 1 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2010 menyebut “Usaha budi daya tanaman adalah serangkaian kegiatan pengembangan dan pemanfaatan sumber daya alam nabati melalui upaya manusia yang dengan modal, teknologi, dan sumber daya lainnya menghasilkan barang guna memenuhi kebutuhan manusia.” Pasal 48 ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 1992

menyebutkan bahwa perorangan atau badan hukum yang melakukan usaha budi daya tanaman tertentu di atas skala tertentu wajib memiliki izin dengan memperhatikan aspek ekonomi, sosial, budaya, sumber daya alam, lingkungan hidup, dan kepentingan strategis lainnya. Dari hasil penemuan hukum berdasarkan penafsiran sistematis logis dan analogi ini, dapat disimpulkan bahwa para pengusaha tambak di lokasi penelitian merupakan subyek hak guna usaha air untuk irigasi yang perolehannya harus melalui sistem perizinan dalam bentuk keputusan bupati/walikota atau gubernur atau menteri sesuai kewenangannya.

Sebelum mengantongi hak guna usaha air untuk irigasi, terlebih dahulu pengusaha/pengembang harus mengajukan permohonan “izin prinsip alokasi air” kepada menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.⁶ Izin prinsip alokasi air memuat persyaratan antara lain, peruntukan, debit air, dan waktu pemberiannya. Pihak yang berwenang dapat menolak atau menyetujui izin prinsip alokasi air berdasarkan hasil pengkajian dengan memperhatikan ketersediaan air, kebutuhan air irigasi, aspek lingkungan, dan kepentingan lainnya seperti kebutuhan pokok minimal sehari-hari, air minum, untuk pemadatan kebakaran, dan untuk penanggulangan pencemaran air. Apabila permohonan izin prinsip alokasi air disetujui maka akan ditetapkan menjadi hak guna usaha air. Setelah itu pengembang baru dapat membangun sistem irigasi baru atau melakukan peningkatan sistem irigasi yang sudah ada.

Hak guna usaha air untuk irigasi diberikan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan

⁶ Lihat Pasal 32 PP No. 20 Tahun 2006.

dapat diperpanjang, dan setiap 5 (lima) tahun dievaluasi oleh pejabat yang berwenang untuk mengkaji ulang kesesuaian antara hak guna usaha air untuk irigasi dengan pengguna air dan ketersediaan air⁷. Hasil evaluasi ini sebagai dasar untuk melanjutkan, menyesuaikan atau mencabut hak guna usaha air untuk irigasi tersebut. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian izin untuk memperoleh hak guna usaha air untuk irigasi diatur dengan peraturan menteri. Masalahnya peraturan menteri ini sampai sekarang belum lahir. Demikian pula dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2008 tentang Irigasi Pasal 26 ayat (2) menyebutkan bahwa tatacara pemberian izin untuk memperoleh hak guna air untuk irigasi dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akan tetapi peraturan perundangan yang dimaksud juga belum ada.

b) Faktor Kelembagaan

Kelembagaan pemerintah yang menjadi pelaksana dalam hal irigasi air

meliputi beberapa kementerian diantaranya Kementerian Pekerjaan Umum bagian Direktorat Jenderal Sumber Daya Air (Direktorat Irigasi, Direktorat Bina Pengelolaan SDA), Kementerian Dalam Negeri bagian Direktorat Fasilitas Penataan Ruang dan Lingkungan dan Kementerian Pertanian pada bagian Direktorat Jenderal Lahan dan Air khususnya pada bagian Direktorat Pemanfaatan Air Irigasi.

Pada tingkat daerah, kewenangan pengelolaan irigasi berada pada Pemerintah Propinsi melalui Dinas PU/Kimpraswil/SDA, Dinas Pertanian Tanaman Pangan. Hubungan kerja dalam pelaksanaan operasi dan pemeliharaan irigasi oleh pemerintah provinsi yaitu dengan melakukan serta merencanakan operasi dan pemeliharaan jaringan irigasi primer dan sekunder.⁸ Kewenangan ini dilakukan setelah mempertimbangkan usulan petani pemakai air tentang rencana tata tanam dan kebutuhan air. Secara singkat kewenangan instansi yang menangani irigasi dapat dilihat pada tabel berikut:⁹

Tabel 1. Pembagian Kewenangan

No.	Luas Daerah Irigasi	Kewenangan	Implementasi alokasi air
1.	Luas DI < 1000 Ha	Kabupaten	Dinas/Subdinas Pengairan Kabupaten
2.	1000 Ha < Luas DI < 3000 Ha atau Lintas Kabupaten	Propinsi	Balai PSDA POO
3.	Luas DI > 3000 Ha atau Lintas Provinsi	Pusat	Balai Besar Wilayah Sungai Serayu-Opak

Sumber: Laporan Akhir Studi Pengelolaan Alokasi Air Lokasi DAS Progo Hilir, mencakup sistem Kalibawang, Mataram dan Van der Wijck, Provinsi DIY.

⁷ Lihat Pasal 34 PP No. 20 Tahun 2006.

⁸ Pasal 7 Rancangan Peraturan Gubernur DIY tentang Kelembagaan Pengelolaan Irigasi.

⁹ Pemerintah Provinsi DIY Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah, 2009, *Laporan Akhir, Studi Pengelolaan Alokasi Air, Lokasi DAS Progo Hilir, Mencakup Sistem Kalibawang, Mataram dan Van der Wijck*, Provinsi DIY, hlm. 15.

Selain instansi pemerintah, lembaga yang menangani masalah irigasi adalah:

1. **Perkumpulan Petani**

Petani pemakai air diharuskan membentuk perkumpulan secara demokratis pada setiap daerah layanan/petak tersier atau desa. Perkumpulan tersebut dapat dibentuk melalui gabungan perkumpulan petani pemakai air (GP3A) pada daerah layanan/blok sekunder, gabungan beberapa blok sekunder, atau satu daerah irigasi. Perkumpulan petani memiliki kewenangan untuk mengoperasikan kegiatan irigasi tersier yang telah di disepakati dalam rapat-rapat kelompok tani dan tentunya dengan mempertimbangkan keterlibatan pemerintah desa maupun kabupaten/kota.

2. **Komisi Irigasi**

Komisi Irigasi dibentuk berdasarkan pada pertimbangan untuk mewujudkan keterpaduan pengelolaan sistem irigasi pada setiap provinsi dan kabupaten/kota. Bahkan dalam amanat PP No. 20 Tahun 2006 tentang irigasi, Pemerintah dapat membentuk komisi irigasi antar provinsi, dan jika berkaitan dengan sistem irigasi yang multiguna pun dapat menyelenggarakan forum koordinasi daerah irigasi. Komisi irigasi kabupaten/kota yang dibentuk oleh bupati/walikota beranggotakan wakil dari pemerintah kabupaten/kota serta wakil nonpemerintah yang meliputi wakil perkumpulan petani pemakai air dan/atau wakil kelompok pengguna jaringan irigasi dengan prinsip keanggotaan proporsional dan keterwakilan.

Dengan adanya peraturan perundangan irigasi yang baru yaitu PP No. 20 Tahun 2006, Pasal 16, 17, dan 18, mengakibatkan perubahan dalam kewenangan pengelolaan (OP) dan tanggung jawab antara Pusat, Provinsi, dan Kabupaten, maka pengelolaan SDA pada umumnya dan alokasi air pada khususnya memerlukan kerjasama yang saling mendukung antara pihak-pihak terkait seperti BBWS Serayu-Opak, Balai PSDA POO dan Kabupaten (Pengamatan pengendalian Pucang Anom). Dari hasil penelitian dengan responden maupun narasumber menunjukkan bahwa kelembagaan belum berfungsi dengan baik karena kurangnya koordinasi antar instansi, akibatnya pengawasan dan pengendalian tidak dapat berjalan dengan baik. Sebagai contoh pengawasan yang dilakukan pihak-pihak terkait sangat jarang dilakukan. Pembersihan dan pengeringan saluran irigasi hanya dilakukan pada hari selasa tiap dua minggu sekali. Koordinasi antara lembaga pemerintah dengan lembaga masyarakat juga belum optimal karena komite irigasi hingga sekarang belum terbentuk.

Personel Kantor Pengamat Pucang Anom terdiri dari dua pengamat: (1) pengamat Pucang Anom Kabupaten yang mengurus sekitar 160 bendung kecil di luar Van der Wijck; (2) Pengamat Van der Wijck dari pusat yang mengurus seluruh saluran Van der Wick dengan luas oncoran diatas 3000 ha. Kedua personel ini belum dapat berkoordinasi dengan baik karena ke-

beradaan personel dari pusat dibawah BBWS Progo Opak Oya ini masih relatif baru, yaitu sekitar dua tahun.

Di samping itu, dari hasil identifikasi lapangan, dari segi SDM banyak ditemukan kekurangan petugas-petugas baik antar maupun inter daerah irigasi lintas kabupaten. Kualitas para petugas juga kurang mencukupi, terbukti ada petugas lapangan yang tidak tahu di mana letak bangunan ukur, apalagi mengukur debit, sehingga pengawasannya kurang maksimal. Dari segi pendanaan, pada lima tahun pertama AOU (*Advanced Operation Unit*) didanai oleh Bank Dunia, selanjutnya pembiayaan pengelolaan jaringan irigasi primer dan sekunder menjadi tanggung jawab pemerintah, pemerintah provinsi, atau pemerintah kabupaten/kota sesuai kewenangannya. Sedangkan pengelolaan jaringan irigasi tersier menjadi tanggung jawab P3A di wilayahnya. Dalam hal P3A tidak mampu membiayai pembiayaan irigasi tersier, maka mereka dapat minta bantuan kepada pemerintah.¹⁰

Berdasarkan masukan dari narasumber pendanaan O&P untuk jaringan irigasi tersier sangat kurang. Untuk masa satu tahun GP3A memerlukan dana sekitar Rp10.000.000,- (sepuluh juta rupiah), akan tetapi dana bantuan yang turun dari pemerintah hanya Rp2.000.000,- (dua juta rupiah), sehingga petani masih harus iuran untuk menutup ke-

kurangannya. Meskipun ada donator, sesekali dari pengusaha atau masyarakat simpatisan lainnya, akan tetapi dana kadang belum mencukupi karena ada sebagian petani yang sulit untuk dimintai iuran, terutama justru mereka yang dekat dengan saluran.

Dalam hal ada proyek untuk perbaikan O&P pemerintah lebih percaya kepada pemborong. Meskipun dana sudah diberikan kepada GP3A, tetapi dana tersebut sering diminta kembali untuk dikelola oleh pemborong, sehingga petani hanya sebagai pelaksana. Istilah narasumber dalam hal pendanaan ini sikap pemerintah seperti “memberikan kepalanya tetapi masih menarik ekornya”. Oleh karena itu banyak bangunan-bangunan dan sarana fisik lainnya yang masih perlu perbaikan/penggantian. Masalah ini sudah sering dibicarakan dalam forum bersama-sama dengan pemerintah, tetapi belum ada *follow up*-nya.¹¹

2. Faktor Perilaku Petani Tanaman Pangan

Apabila dikaji lebih lanjut, ternyata kelangkaan air bukan semata-mata karena ulah pengusaha tambak semata, akan tetapi perilaku petani tanaman pangan sendiri juga ikut andil dalam permasalahan ini. Ditengarai, perilaku petani tanaman pangan kurang dapat menggunakan sumber daya air secara efisien. Mereka cenderung boros dalam penggunaan air terutama pada musim

¹⁰ Lihat Pasal 75 dan 78 PP No. 20 Tahun 2006.

¹¹ Wawancara dengan Sutimin, Ketua Forum Koordinasi Van der Wijck Sendang Pitu, tanggal 22 April 2010 di RS PKU Muhammadiyah Yogyakarta.

penghujan di mana air terasa berlimpah. Peran aktif masyarakat dalam pemeliharaan dan pembiayaan jaringan irigasi juga masih rendah, terutama petani hulu, sehingga merugikan petani hilir. Hal ini menyebabkan optimalisasi pemanfaatan air yang dilakukan pemerintah dalam hal ini diwakilil oleh Dinas Pengairan dalam bentuk optimalisasi luas kolam ikan, luas tanaman padi, palawija maupun tebu dan juga optimalisasi dalam bentuk pola tanam, intensitas tanam serta keuntungan belum dapat dilaksanakan dengan baik.¹²

3. Faktor Perilaku Petani/Pengusaha Tambak

Hasil penelitian lapangan menunjukkan upaya-upaya petani dan pengusaha tambak dalam memenuhi kebutuhan air untuk tambaknya secara tidak sehat, misalnya dengan menaikkan permukaan air pada pintu bendung dengan menggunakan bahan tidak permanen seperti tanah atau lumpur, bahkan ada yang menggunakan bahan permanen sehingga sulit untuk dilakukan pengerukan. Usaha lain yang lebih ekstrem adalah ditemukannya pipa-pipa pralon dengan ukuran skitar 4-6 inci pada saluran irigasi sekunder menuju lahan pertambakan.¹³ Tentu saja ini dapat dikatakan sebagai tindakan penyadapan karena melanggar PP No. 20 Tahun 2006 tentang Irigasi Pasal 44 yang menyatakan bahwa petani pemakai air hanya boleh menggunakan air irigasi dari saluran

tersier atau kuarter. Penggunaan air diluar ketentuan tersebut harus mendapat izin dari pemerintah, pemerintah provinsi, atau pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya. Tindakan penyadapan tersebut dapat dipastikan tanpa izin yang berwenang karena mengakibatkan debit air untuk daerah irigasi di sekitarnya menjadi berkurang.

Posisi pengusaha tambak yang lebih menguntungkan menjadikan mereka berperilaku sebagai “*free rider*”. Dalam kaitannya dengan sumber daya alam CPR, “*free riders, are those who consume more than their fair share of a public resource, or when it leads to the excessive use of a common property resources.*”¹⁴ Dengan demikian dalam mengusahakan sumber daya air untuk kepentingan irigasi mereka, para *free rider* ini mengkonsumsi air melebihi dari apa yang seharusnya dia dapat secara adil. Mereka cenderung boros dan tidak peduli terhadap pihak lain yang memerlukannya. Sebagai contoh, kelebihan air atau *out put* air dari kolam seharusnya dikembalikan lagi ke saluran irigasi agar dapat dimanfaatkan oleh pihak lain, akan tetapi kenyataannya kelebihan air dari kolam langsung dibuang ke sungai. Seorang *free rider* ini juga tidak segan-segan memberikan sesuatu kepada oknum aparat guna memperoleh perlakuan istimewa dalam memperoleh air untuk irigasi tambaknya, sehingga dia dapat mengakses langsung dari saluran primer atau sekunder.¹⁵

¹² Wawancara dengan Murtiningrum di Fakultas Teknologi Pertanian UGM, 2 November 2009.

¹³ Penelitian lapangan yang dilakukan di lokasi penelitian, di saluran sekunder Kergan yang mengairi lahan desa Sendang Sari, Sendang Mulya, dan Sendang Agung, bersama beberapa dosen dan 30 mahasiswa Fakultas Teknologi Pertanian UGM, 5 Desember 2009.

¹⁴ Wikipedia, “Free Rider Problem”, http://en.wikipedia.org/wiki/Free_rider_problem, diakses 14 April 2010.

¹⁵ Wawancara dengan Abi Prabawa dan Sigit Supadmo di Fakultas Teknologi Pertanian UGM, 12 Oktober 2009.

4. Pola Pengelolaan Konflik

Pola pengelolaan konflik menggunakan metode penyelesaian kemasyarakatan (hukum adat) melalui tahap dialog, negosiasi, mediasi dan arbitrase melalui media komunikasi Forum Koordinasi Van der Wijck Sendang Pitu. Dialog antara para anggota forum dilaksanakan sebanyak 15 kali yang diselenggarakan di kelima kelurahan secara bergantian, kadang-kadang di rumah Ketua Forum. Materi dialog tidak terbatas pada konflik pemanfaatan air untuk irigasi tetapi meliputi juga kegiatan-kegiatan lain sesuai agenda yang telah ditetapkan dalam laporan pembentukan forum. Dialog yang dilaksanakan khusus membahas konflik antara petani Sendang Pitu dengan petani Sedayu dilaksanakan di kantor Pengamatan Pucang Anom untuk menjaga netralitas. Dialog semacam ini dilaksanakan 2 (dua kali), dan dalam kesempatan ini sekaligus dilakukan negosiasi. Negosiasi dilaksanakan 2 (dua) kali di Kantor Pengamatan Pucang Anom. Oleh karena hasil negosiasi belum dapat berhasil dengan baik, dalam arti setelah terjadi kesepakatan, hasilnya tidak dilaksanakan dengan konsekuen, maka dilanjutkan ditahap berikutnya, yakni mediasi. Mediasi dilakukan 2 (dua) kali di kantor Pengamatan Pucang Anom. Para mediator ini hanya memfasilitasi para pihak, sedang para pihak yang menentukan sendiri solusi yang dipilih. Oleh karena para pihak merasa sama kedudukannya sebagai petani, maka mediasi tidak berhasil secara optimal. Langkah selanjutnya adalah arbitrase. Bertindak sebagai arbitrator dalam masalah ini adalah kepala desa, aparat terkait (Kepala Balai Irigasi Progo Opak Oya, Kepala BBWS, Kepala Dinas Pertanian Kehutanan

Sleman), akademisi (dari Fakultas Teknologi Pertanian UGM), dan Lembaga Ombudsman DIY. Arbitrase dilakukan 2 (dua) kali di kantor Pengamatan Pucang Anom. Hasil arbitrase: dilakukan giliran tiap 10 hari pada saluran sekunder (buka pintu bendung sekunder). Meskipun berbagai usaha sudah dilaksanakan, namun keberhasilan belum maksimal karena tindak lanjut pemerintah kurang nyata, banyak petani/pengusaha tambak yang belum menjadi anggota forum, *law enforcement* lemah, pertemuan rutin dan kegiatan forum makin jarang dilakukan, organisasi tidak berdaya.

E. Kesimpulan

Dari uraian sebelumnya dapat disimpulkan bahwa:

1. Faktor-faktor penyebab terjadinya konflik pemanfaatan sumber daya air untuk irigasi di Kecamatan Minggir, Kabupaten Sleman disebabkan oleh:

- a. Faktor Hukum (Pengaturan dan Kelembagaan)

Pengaturan pemanfaatan sumber daya air untuk irigasi tidak menjamin kepastian hukum karena ketidakjelasan pengertian hak guna usaha air dan belum adanya peraturan yang mengatur tentang petunjuk pelaksanaan pemberian izin hak guna usaha air. Di sisi lain *law enforcement* masih lemah, sosialisasi peraturan tentang irigasi masih kurang sehingga petani belum paham benar hak dan kewajibannya. Dalam hal kelembagaan, kelemahan ada pada kurangnya koordinasi dan kerja sama antar instansi baik vertikal yakni antara Balai Besar

POO (Progo Opak Oya) dinas P3BA Kabupaten Sleman, dan Kantor Pengamatan Pucang Anom, maupun horizontal antar dinas seperti Dinas Pertanian, Dinas Pariwisata, Dinas PU, serta Bappeda yang kurang baik. Koordinasi antara lembaga pemerintah dengan lembaga masyarakat juga belum baik dengan belum terbentuknya Komite Irigasi Provinsi maupun Kabupaten.

b. Faktor Non Hukum

Meliputi: (1) sarana dan prasarana irigasi yang kurang baik karena sudah banyak yang rusak karena faktor usia atau sengaja dirusak, (2) perilaku petani tanaman pangan yang kurang memiliki *sense of belonging* terhadap saluran rigasi, kurang disiplin dalam mematuhi pola tanam, boros dalam pemakaian air, tidak semua mau melaksanakan operasional dan pemeliharaan (OP) dengan baik termasuk iuran tahunan, (3) perilaku petani/pengusaha tambak yang sering sebagai *free*

rider, boros dalam pemakaian air, kurang memiliki *sense of belonging* terhadap saluran rigasi, banyak yang belum bergaung dalam Forum Koordinasi Van der Wijck Sendang Pitu (4) pendanaan untuk OP irigasi yang kurang mencukupi dan (5) SDM pada instansi yang berwenang yang kurang, baik kualitas maupun kuantitasnya.

2. Pola pengelolaan konflik menggunakan pola non litigasi yaitu perdamaian dengan metode penyelesaian kemasyarakatan (hukum adat) melalui tahap dialog, negosiasi, mediasi dan arbitrase melalui media komunikasi Forum Koordinasi Van der Wijck Sendang Pitu. Meskipun berbagai usaha sudah dilaksanakan, namun keberhasilan belum maksimal karena tindak lanjut pemerintah kurang nyata, banyak petani/pengusaha tambak yang belum menjadi anggota forum, *law enforcement* lemah, pertemuan rutin dan kegiatan forum makin jarang dilakukan, organisasi tidak berdaya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku/Makalah/Dokumen Lain

Mertokusumo, Sudikno, 2003, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.

Pemerintah Provinsi DIY Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah, 2009, *Laporan Akhir, Studi Pengelolaan Alokasi Air, Lokasi DAS Progo Hilir, Mencakup Sistem Kalibawang, Mataram dan Van der Wijck*, Provinsi DIY.

Sukarjo, 2007, *Keandalan Debit Van der Wijck melalui Pendekatan Optimalisasi Pemanfaatan Air*, Tesis, Program Studi Teknik Pertanian, Bidang Ilmu-Ilmu Pertanian, Program Pasca-sarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Sumardjono, Maria S.W., "Persandingan Isi Kewenangan Hak Atas Tanah dan Ijin Pemanfaatan Sumber Daya Alam

Non Tanah”, *Makalah*, Forum Diskusi Lembaga Penelitian Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 12 September 2009.

Surakhmad, Winarno, 1970, *Pengantar Penelitian Ilmiah*, Tarsito, Bandung.

Wikipedia, “Free Rider Problem”, http://en.wikipedia.org/wiki/Free_rider_problem, diakses 14 April 2010.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043).

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Tahun 1967 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2824).

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan (Lembaran Negara Tahun 1982 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2387).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budi Daya Tanaman (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3478).

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 18, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3974).

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4377).

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 tentang Irigasi (Lembaran Negara Tahun 2006 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4624).

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2010 tentang Budi Daya Tanaman (Lembaran Negara Tahun 2010 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5106).

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi DIY tentang Irigasi.

Rancangan Peraturan Gubernur DIY tentang Kelembagaan Pengelolaan Irigasi.