

PEMBANGUNAN HUKUM SUMBER DAYA AIR SUNGAI YANG BERBASIS KEARIFAN LOKAL: PELUANG DAN TANTANGANNYA*

Sulastriyono**

Abstract

This article aims to discuss the opportunity and challenge in the development of river water resources law as a consequence of population growth, development, and technology advancement. Fast growth on water needs induces the growth of economic value of water, rather than its social values. This condition potentially causes of conflict interests among sectors, among regions and among various stakeholder related to water resources management.

The management of river water resources can be perceived as an opportunity as well as a challenge. The quantity and the potential of water which is abundant in Indonesia to use water resources optimally. However, the development of river water resources law still faces some challenges, namely institutional obstacle, legal system and culture.

Globalization in the free market economic order must be faced by Indonesia in its efforts to develop law on the management of river water resources. Privatization in the management of river water resources led to the increase of the role of private sector in pursuing economic benefits. It is feared that privatization will limit the community access to water resources and will make the price of water is more expensive.

An integrated law development of river water resources based on local wisdom is an alternative guarantee the community access and the sustainability of the availability way to river water resources.

Kata Kunci: *pengelolaan sumber daya air sungai, pembangunan hukum, kearifan lokal.*

A. Pendahuluan

Sumber daya air merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang memberikan manfaat untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Sumber daya air sungai menjadi sumber hidup dan kehidupan sehingga merupakan unsur dasar yang penting bagi stabilitas ekosistem. Menurut Pasal

1 angka 7 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU SDA), pengelolaan sumber daya air adalah semua upaya merencanakan, melaksanakan, memantau, dan mengevaluasi penyelenggaraan konservasi sumber daya air, pendayagunaan sumber daya air, pengendalian daya rusak air, dan sistem informasi daya air. Suatu per-

* Makalah Tugas Mata Kuliah Teori Hukum Program S3 Ilmu Hukum UGM.

** S.H., M.Si: Dosen Hukum Adat Fakultas Hukum UGM.

spektif pengelolaan sumber daya air yang terintegrasi menjamin bahwa dimensi sosial, ekonomi, lingkungan, dan teknik diperhitungkan dalam pengelolaan dan pembangunan sumber daya air.¹

Air merupakan sumber daya alam yang diperlukan bagi hidup dan kehidupan, tidak hanya manusia tetapi juga makhluk hidup lain beserta lingkungannya. Ketersediaan sumber daya air bervariasi baik jumlah maupun mutunya. Fungsi dan manfaat sumber daya air, termasuk air sungai memerlukan berbagai upaya peningkatan dan perlindungan air agar berdaya guna dan berhasil guna.² Sifat alami air sungai adalah mengalir secara grafitasi dan dinamis dari tempat yang tinggi ke tempat yang lebih rendah. Oleh karena itu, basis wilayah pengelolaannya didasarkan pada sistem wilayah hidrologis berupa Daerah Aliran Sungai (DAS) yang disebut wilayah sungai.

Sejalan dengan pesatnya pertambahan penduduk dan peningkatan kegiatan pembangunan maka kebutuhan air juga semakin meningkat baik di daerah perkotaan, maupun perdesaan.³ Kebutuhan air yang meningkat mendorong penguatan nilai ekonomi dibanding nilai sosial atas air. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan konflik

kepentingan antar sektor, antar wilayah antar berbagai pihak yang terkait dengan sumber daya air.⁴ Pada tahap selanjutnya muncul permasalahan krisis air yaitu ancaman terhadap keberadaan sumber daya air sehingga menimbulkan kesulitan pengaturan pengelolaan sumber daya air. Air sungai merupakan sumber daya alam yang terbarukan yang ketersediannya tunduk pada siklus alami yang disebut siklus hidrologi dapat menimbulkan bencana bagi umat manusia.⁵ Krisis air yang terjadi di musim kemarau di Indonesia telah sampai pada titik mencemaskan baik di kota besar maupun di desa yaitu karena kekurangan air. Sumber daya air sungai yang meluap pada musim hujan, kondisi air sungai yang tercemar limbah cair dan padat (sampah) di berbagai tempat juga merupakan permasalahan serius yang dihadapi oleh pemerintah dan masyarakat dalam mengatur pengelolaan sumber daya air.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas menarik untuk dilakukan pembahasan mengenai peluang dan tantangan pengelolaan sumber daya air sungai dengan menggunakan pendekatan teori hukum guna mendorong terwujudnya hukum pengelolaan sumber daya air dengan berbasis kearifan lokal.

¹ The House of Water and Environment, "Water Resources Management", <http://www.hwe.org.ps/Education/Birzeit/WaterResourcesPlanning/Chapter%203%20-%20Water%20Resources%20Management.pdf>, 10 Oktober 2006

² Budiman Arif, "Reformasi Hukum dan Kebijakan Sumber Daya Air Menuju Pengaktualisasian Pengelolaan Sumber Daya Air yang Berkelanjutan dan Berwawasan Lingkungan serta Berbasis Kerakyatan", Mas Ahmad Santosa, 1999, *Demokratisasi Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Jakarta.

³ Silalahi M.D., 2003, *Pengantar Hukum Sumber Daya Air dan Lingkungan Hidup di Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, hlm. 13.

⁴ R.J. Kodoatie dan M. Basoeki, 2005, *Kajian Undang-Undang Sumber Daya Air*, Penerbit Andi, Yogyakarta, hlm. 208.

⁵ Sumino, "Membangun Sinergi antarsektor di dalam Pengelolaan Kawasan Daerah Aliran Sungai Melalui RKTD (Rencana Konservasi Tanah Desa)", Prosiding Seminar Nasional Sinergi Pengelolaan Terpadu Daerah Aliran Sungai (DAS), Universitas Atmajaya Yogyakarta bekerja sama dengan HATHI cabang Yogyakarta, 24 Agustus 2006, hlm. 1.

B. Memahami Peluang dan Tantangan Pengelolaan Sumber Daya Air Sungai

1. Peluang Pengaturan Pengelolaan Sumber Daya Air

Secara geografis negara Indonesia terletak di daerah tropika basah dengan curah hujan yang tinggi. Air hujan yang jatuh ke bumi sebagian ada yang menguap, meresap ke dalam tanah, dan sebagian mengalir di permukaan tanah menuju sungai mengalir ke laut. Potensi air ada musim hujan sangat melimpah sehingga perlu dikelola agar dapat dipanen dan dimanfaatkan secara optimal. Agar pemanfaatan air tersebut dapat optimal, maka pengelolaannya tidak hanya difokuskan pada aspek pertumbuhan ekonomi secara makro saja tetapi juga harus memperhitungkan semua aspek kehidupan secara holistik yang meliputi aspek keagamaan, sosial kemasyarakatan, budaya, dan kelestarian lingkungan.

Dalam konteks pengaturan pengelolaan sumber daya air sungai, hukum yang tidak tertulis sebagai hukum rakyat (*folk law*) dikenal dengan sebutan hukum adat berlaku dan dijalankan oleh masyarakat petani sebagai hukum yang hidup (*the living law*). Kearifan lokal masyarakat dalam melaksanakan pengelolaan sumber daya air sungai tampak dalam berbagai aktivitas warga masyarakat yang terakumulasi dalam perangkat pengetahuan dan pengalaman masyarakat dalam menghadapi atau menyelesaikan masalah dengan secara arif/bijaksana.

Proses interaksi hukum negara dengan hukum adat yang menghargai nilai kearifan lokal pengelolaan sumber daya air sungai merupakan modal dasar dan sekaligus sebagai peluang yang bagus dan perlu dikembangkan pada masa kini dan masa yang akan datang untuk menjaga kualitas lingkungan fisik dan sosial di wilayah DAS. Kualitas lingkungan fisik dan sosial perlu dijaga secara terus menerus agar pemandangan alam di sepanjang aliran sungai tampak indah dan tidak terkesan jorok serta bau sampah yang menyengat hidung. Kualitas lingkungan sosial budaya diprioritaskan dalam upaya melaksanakan pengelolaan sumber daya air sungai. Hal ini karena kualitas lingkungan sosial budaya tidak dapat dilepaskan dari tingkah laku individu warga masyarakat setempat, yang dalam prakteknya selalu berpedoman pada pola-pola budaya berupa sistem nilai, norma dan aturan hidup.⁶ Pola-pola budaya yang menjadi peta kognitif tersebut membentuk persepsi dan kemudian menuntun orang untuk melakukan interpretasi dan bertingkah laku dalam menghadapi lingkungannya. Nilai-nilai yang ada dalam pola budaya masyarakat perlu dilestarikan, digali, dan dikembangkan dalam upaya melaksanakan pengelolaan sumber daya air sungai.

2. Tantangan Pengaturan Pengelolaan Sumber Daya Air Sungai

a. Permasalahan yang Berkaitan dengan Ketersediaan Sumber Daya Air Sungai

⁶ Hari Poerwanto, 2006, *Kebudayaan dan Lingkungan dalam Perspektif Antropologi*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 218-219.

Permasalahan pengelolaan sumber daya air sungai yang berkaitan dengan ketersediaan dan keberlanjutan sumber daya air sungai meliputi: kuantitas atau jumlah air sungai dan kualitas air sungai. Permasalahan pengelolaan sumber daya air sungai semakin kompleks dan berat sehingga perlu pengelolaan yang bersifat holistik dan terpadu. Tanpa ada upaya pengelolaan yang serius maka hal itu dapat menghambat perkembangan ekonomi dan ketahanan pangan guna mencapai kesejahteraan rakyat lahir batin, bahkan sebaliknya akan muncul kerusakan atau bencana alam baik kekeringan di musim kemarau maupun banjir di musim hujan.

Pengelolaan sumber daya air sungai yang bersandar pada nilai pertumbuhan ekonomi makro cenderung memihak kepada pemilik modal serta dapat mengabaikan fungsi sosial sumber daya air.⁷ Pola pengelolaan sumber daya air sungai tersebut belum memperhatikan aspek keadilan dan kepentingan antara para petani pengguna air.

Permasalahan berat dalam pengaturan pengelolaan sumber daya air sungai adalah hal-hal yang berkaitan dengan jumlah dan ketersediaan sumber daya air sungai. Permasalahan tersebut meliputi distribusi atau alokasi dan akses pasokan air bersih.⁸ Alokasi air untuk sektor irigasi mengalami kelangkaan lokal akibat bertambahnya kebutuhan air non irigasi. Di satu sisi, pada musim hujan jumlah air sungai melimpah dan belum dikelola secara holistik dan terpadu sehingga mengakibatkan bencana banjir. Sebaliknya

di sisi lain, pada musim kemarau, jumlah air yang terlalu sedikit karena menurunnya debit air sungai menyebabkan bencana kekeringan dan kelangkaan air.

Permasalahan lain yang berkaitan dengan kualitas sumber daya air sungai adalah semakin menurunnya kualitas air sungai. Hal itu sebagai akibat pembuangan limbah industri dan rumah tangga yang tanpa dilakukan pengolahan lebih dulu tetapi air limbah langsung dialirkan menuju ke parit-parit atau selokan yang akhirnya menuju sungai sehingga air sungai menjadi tercemar. Limbah rumah tangga dan industri berupa benda cair atau padat, kimiawi maupun non kimiawi, organik maupun non organik. Permasalahan penurunan kualitas sumber daya air sungai juga berkaitan erat dengan perubahan ekosistem di daerah hulu sungai. Penebangan hutan dan perubahan alih fungsi lahan yang tidak terkendali dan hanya semata-mata ditujukan untuk mencapai target hasil pembangunan secara fisik dan ekonomis tanpa memperhitungkan dampak kerugian sosial dan lingkungan alam semakin memperparah kerusakan lingkungan di sepanjang wilayah sungai. Berbagai permasalahan penurunan kualitas sumber daya air sungai yang dikenal dengan polusi atau pencemaran air sungai di DAS bagian tengah dan muara disebabkan kandungan sedimen yang bersumber dari erosi atau kandungan bahan-bahan atau senyawa dari limbah rumah tangga dan industri atau limbah pertanian.⁹

⁷ R.J. Kodoatie dan M. Basoeki, 2005, *Op. cit.*, hlm. 208.

⁸ R.J. Kodoatie dan Roestam Syarif, 2005, *Pengelolaan Sumber Daya Air Terpadu*, Penerbit Andi, Yogyakarta, hlm. 335.

⁹ Suripin, 2004, *Pelestarian Sumber Daya Tanah dan Air*, Penerbit Andi, Yogyakarta, hlm. 8.

b. Permasalahan Pengaturan Pengelolaan Sumber Daya Air Sungai yang Berkaitan dengan Aspek Peraturan Perundang-undangan

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”, merupakan dasar hukum tertinggi dalam pengelolaan sumber daya air sungai di Indonesia. Tugas Pemerintah dan masyarakat Indonesia adalah mewujudkan amanat tersebut menjadi kenyataan, sehingga rakyat dapat hidup sejahtera lahir dan batin. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air sebagai produk legislatif masa reformasi, telah menggantikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang SDA mempunyai kelebihan jika dibandingkan dengan UU Pengairan. Kelebihan tersebut yaitu bahwa UU SDA mengatur secara terperinci mengenai air yang dikaitkan dengan konsep 3 pilar pengelolaan sumber daya air. Ketiga pilar pengelolaan tersebut adalah fungsi sosial, lingkungan hidup, dan ekonomi.¹⁰ Fungsi sosial berarti kepentingan umum lebih diutamakan daripada kepentingan individu. Pilar lingkungan hidup berarti bahwa sumber daya air menjadi bagian dari ekosistem sekaligus sebagai tempat hidup flora dan fauna. Pilar ekonomi berarti bahwa sumber daya air dapat didayagunakan untuk menunjang kegiatan usaha yang diselenggarakan dan diwujudkan secara selaras.

Walaupun Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dibuat untuk mengantisipasi dan menyesuaikan diri dengan berbagai perkembangan kebutuhan dalam masyarakat, tetapi tidak berarti UU tersebut sempurna tanpa ada kelemahan atau kritik. Privatisasi dan komersialisasi sumber daya air merupakan isu yang heboh sejak pembahasan rencana undang-undang sampai undang-undang tersebut disahkan menjadi UU pada tanggal 19 Februari 2004. Bahkan setelah undang-undang tersebut berlaku secara efektif juga mendapatkan kritik tajam sehingga undang undang tersebut diajukan pengujian *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 35 Tahun 1991 tentang Sungai merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur khusus tentang sungai yang sampai sekarang ini masih berlaku karena belum diganti. Pasal 28 PP Nomor 35 Tahun 1991 tentang Sungai menegaskan, bahwa mengambil dan menggunakan air sungai selain untuk keperluan pokok sehari-hari hanya dapat dilakukan setelah memperoleh ijin terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang. Selanjutnya juga ditegaskan oleh Pasal 26 PP tersebut, bahwa mendirikan, mengubah atau membongkar bangunan-bangunan di dalam atau melintas sungai hanya dapat dilakukan setelah memperoleh ijin dari Pejabat yang berwenang. Bahkan dalam Pasal 27 PP tersebut lebih ditegaskan lagi, bahwa dilarang membuang benda-benda/bahan-bahan padat dan/atau cair ataupun yang berupa limbah ke dalam

¹⁰ R.J. Kodoatie dan M. Basoeki, *Loc. cit.*, hlm. 33.

maupun di sekitar sungai yang diperkirakan akan menimbulkan pencemaran atau menurunkan kualitas air, sehingga membahayakan dan/atau merugikan penggunaan air yang lain dan lingkungan.

Adapun Peraturan Pemerintah lainnya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) PP Nomor 82 tahun 2001, kewenangan melakukan pengelolaan kualitas air dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah propinsi, dan kabupaten.

Berbagai peraturan perundang-undangan yang ada sekarang bersifat sektoral atau regional/lokal dan kurang memperhatikan permasalahan lintas sektoral.¹¹ Rancangan Undang-Undang tentang Sumber Daya Alam yang akan menggantikan Undang-Undang Pokok Agraria dan sekaligus sebagai undang undang payung (*umbrella act*) atas pengelolaan berbagai sumber daya alam seperti, tanah, air dan hutan sampai sekarang belum juga dibahas oleh DPR dan Pemerintah. Sampai saat ini ada berbagai undang undang sektoral yang terkait dengan air antara lain: UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Tata Ruang, UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, UU Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.¹² Oleh karena itu, konsep pengaturan pengelolaan sumber daya air yang bersifat holistik dan

terpadu dengan berbasis kearifan lokal diperlukan sebagai salah satu alternatif dalam melaksanakan pengelolaan sumber daya air sungai.

c. Permasalahan Pengelolaan Sumber Daya Air Sungai yang Berkaitan dengan Aspek Kelembagaan

Pengelolaan sumber daya air permukaan dilaksanakan berdasarkan wilayah sungai (DAS). Wilayah sungai/DAS meliputi wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota, lintas kabupaten/kota, lintas propinsi, wilayah sungai lintas negara dan wilayah sungai strategis nasional. Pemerintah pusat mempunyai kewenangan mengelola wilayah sungai lintas propinsi, lintas negara dan wilayah sungai strategis nasional. Pemerintah pusat mempunyai kewenangan mengelola wilayah sungai lintas propinsi, lintas negara dan wilayah sungai strategis nasional. Wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat meliputi: Penetapan kebijakan nasional sumber daya air; Penetapan, pengaturan dan pemberian izin atas penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pengusahaan sumber daya air yang menjadi kewenangannya; Pembentukan Dewan Sumber Daya Air Nasional; Dewan Sumber Daya Air wilayah sungai lintas Propinsi; Penetapan norma standar, kriteria dan pedoman pengelolaan sumber daya air; fasilitator penyelesaian sengketa antar propinsi dalam pengelolaan sumber daya air.

Berdasarkan prinsip otonomi, pemerintah pusat dapat menyerahkan sebagian kewenangannya dalam rangka melaksanakan pengelolaan sumber daya air sungai kepada pemerintah propinsi, kabupaten dan desa.

¹¹ Silalahi M.D., *Op. cit.*, hlm. 46.

¹² R.J. Kodoatie dan M. Basoeki, *Op. cit.*, hlm. 4.

Pemerintah propinsi berwenangan menetapkan kebijakan pengelolaan sumber daya air di wilayahnya berdasarkan kebijakan nasional dengan memperhatikan kepentingan propinsi di sekitarnya; Penetapan, pengaturan dan pemberian izin atas penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pengusahaan sumber tingkat propinsi; Pembentukan Dewan Sumber Daya Air wilayah sungai lintas kabupaten; Penetapan norma standar, kriteria dan pedoman pengelolaan sumber daya air; fasilitator penyelesaian sengketa antar kabupaten dalam pengelolaan sumber daya air.

Kewenangan dan tanggung jawab pengelolaan sumber daya air sungai oleh pemerintah kabupaten/kota meliputi menetapkan kebijakan pengelolaan sumber daya air di wilayahnya berdasarkan kebijakan nasional dan propinsi dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota di sekitarnya; Penetapan, pengaturan dan pemberian izin atas penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pengusahaan sumber tingkat kabupaten/kota; Pembentukan Dewan Sumber Daya Air kabupaten/kota; Pemenuhan kebutuhan pokok minimal sehari-hari atas air bagi masyarakat di wilayahnya.

Kewenangan dan tanggung jawab pemerintah desa meliputi; pengelolaan SDA di wilayah desa yang belum dilaksanakan oleh masyarakat dan/atau pemerintah di atasnya dengan mempertimbangkan asas kemanfaatan umum; Penjagaan efektivitas, efisiensi, kualitas, dan ketertiban pelaksanaan pengelolaan SDA yang menjadi kewenangannya;

memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari warga desa atas air sesuai dengan ketersediaan air yang ada; Perhatian kepada kepentingan desa lain dalam melaksanakan pengelolaan SDA di wilayahnya.

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan dapat dijelaskan bahwa kendala otonomi pengelolaan sumber daya air sungai yang berkaitan dengan dengan aspek kelemahan adalah masalah koordinasi.¹³ Pemanfaatan sumber daya air yang bersifat ganda (*multi purpose*), penanganannya perlu koordinasi. Koordinasi tersebut dapat bersifat vertikal yaitu antara instansi di pusat dan di daerah dan koordinasi secara horisontal antar instansi seperti Departemen Dalam Negeri (DEPDAGRI), Departemen Pekerjaan Umum (DPU), Departemen Perhubungan (DEPHUB), Departemen Pertambangan dan Energi, Departemen Perindustrian, Departemen Kesehatan, Departemen Kehutanan dan sebagainya. Dalam pelaksanaan koordinasi secara vertikal dirasakan lebih mudah dilaksanakan karena ada perbedaan kedudukan.

Untuk itu dalam rangka pengaturan pengelolaan sumber daya air secara holistik dan terpadu perlu ada solusi agar koordinasi secara horisontal dapat dilaksanakan dengan baik. Kurangnya pelaksanaan koordinasi secara horizontal disebabkan batas kewenangan dan urusan satu instansi dengan instansi lainnya umumnya tidak diatur secara jelas, sehingga tidak ada kepastian ruang lingkup dan batas kewenangan masing masing sektor.¹⁴

¹³ Sulastriyono, 2006, *Pengelolaan Sumber Daya Air Sungai di DIY*, Laporan Penelitian Fakultas Hukum UGM, hlm. 36.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 39.

d. Permasalahan Otonomi Pengelolaan Sumber Daya Air Sungai yang Berkaitan dengan Budaya Hukum

Budaya hukum merupakan keseluruhan faktor-faktor yang menentukan sistem hukum memperoleh tempat yang sesuai dan dapat diterima di dalam kerangka budaya masyarakat.¹⁵ Budaya hukum menunjuk pada dua hal, yaitu: (1) adat istiadat yang secara organis berkaitan dengan kebudayaan secara menyeluruh; (2) unsur sikap sosial dan nilai. Fungsi budaya hukum adalah dapat memberikan masukan dan keluaran proses hukum sehingga kekuatan-kekuatan sosial tertentu berpengaruh terhadap proses hukum tersebut. Karakteristik fungsional budaya hukum adalah gagasan-gagasan yang dominan, kecenderungan dan gayanya yang bersifat menentang, melemahkan atau memperkuat sistem hukum.¹⁶

Secara sempit budaya hukum Indonesia diartikan sebagai tradisi hukum yang dianut oleh masyarakat hukum Indonesia. Sedangkan dalam arti yang lebih luas, budaya hukum Indonesia diartikan sebagai keseluruhan endapan kegiatan dan karya hukum masyarakat Indonesia.¹⁷ Pada mulanya budaya masyarakat hukum Indonesia adalah budaya hukum tidak tertulis (*unwritten law*) atau budaya hukum yang hidup, tumbuh, dan berkembang di dalam masyarakat (*living law*). Pada perkembangannya, sebagai akibat kolonialisasi Belanda, budaya hukum tidak tertulis berubah menjadi budaya hu-

kum tertulis. Kelemahan/kritik terhadap dominasi hukum tertulis yaitu terjebak pada sifatnya yang kaku sehingga akan sulit mengatasi atau merekayasa masyarakat. Sejalan dengan semangat reformasi yang menuntut otonomi maka sudah saatnya pada saat ini dan waktu yang akan datang untuk menengok kembali dan memberdayakan budaya hukum lama yang terlupakan bahkan diabaikan dalam politik hukum pada masa pemerintahan Orde Baru.

Peran hukum adat sebagai wujud budaya hukum di Indonesia perlu dioptimalkan sebagai bagian dari sistem hukum di Indonesia. Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI tahun 1945 menjelaskan bahwa negara mengakui dan menghormati masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diatur dalam undang-undang.

Permasalahan otonomi pengelolaan sumber daya air sungai di DIY yang berkaitan dengan budaya hukum dengan mendasarkan diri pada hukum adat adalah bagaimanakah cara memberikan makna dan semangat baru hukum adat sesuai dengan amanat pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 tersebut. Pemberian makna dan semangat baru terhadap hukum adat terkait dengan fakta bahwa ilmu hukum adat dewasa ini sedang mengalami krisis yang berkonotasi bahwa hukum adat *stagnant (mandeg)*. Penilaian tersebut dapat dipahami karena selama ini hukum adat dikonsepsikan sebagai ilmu hukum normatif,

¹⁵ Soemitro R.H., 1989, *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, Agung Pres, Semarang, hlm. 10.

¹⁶ Soerjono Soekanto dan Otje Salman, 1989, *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, Penerbit Rajawali, Jakarta, hlm. 167.

¹⁷ Van Peursen, 1976, *Strategi Kebudayaan*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, hlm. 9.

seperti yang dikonsepsikan oleh Van Vollenhoven dan Ter Haar. Agar hukum adat dapat diberikan makna dan semangat baru maka perlu ada rekonseptualisasi hukum adat. Pendekatan dogmatis yang digunakan dalam ilmu hukum adat harus segera ditinggalkan dengan menggunakan pendekatan baru yaitu nondogmatis yang ditawarkan oleh ilmu sosial seperti antropologi hukum.

Keunggulan hukum adat sebagai hukum yang tumbuh dan berkembang di masyarakat mempunyai akar nilai yang kuat karena hukum adat selalu ada dan mengada dalam *spirit* dan tingkah laku sosial masyarakat Indonesia. Hukum adat yang sifatnya tidak tertulis mempunyai sifat elastis dan kenyal sehingga hukum adat senantiasa fleksibel. Namun, pada saat yang bersamaan masyarakat pemakai hukum adat sendiri tidak menyadari akan keunggulan tersebut, bahkan sebaliknya melecehkan keberadaan hukum adat. Hal ini terjadi karena kesalahan persepsi terhadap hukum adat, sehingga perlu rekonseptualisasi terhadap esensi dan eksistensi hukum adat dalam masyarakat. Reorientasi terhadap eksistensi hukum adat bermanfaat ganda yaitu, dampak positif bagi khasanah keilmuan dan dampak positif bagi pembangunan citra hukum adat dalam dunia ilmu hukum.¹⁸

Adat sebagai wujud idiil kebudayaan berfungsi sebagai pengatur tingkah laku manusia dapat dibedakan dalam empat tingkat yaitu tingkat nilai budaya, tingkat norma-norma, tingkat hukum dan tingkat aturan-aturan khusus.¹⁹ Adat sebagai nilai

budaya memiliki ruang lingkup yang paling abstrak dan luas karena berupa sekumpulan ide-ide/gagasan yang paling tinggi nilainya yang mengandung prinsip-prinsip pokok. Oleh karena kedudukan dan sifatnya yang abstrak maka sering irrasional. Adat dalam tingkat norma-norma sudah berkaitan dengan peran-perannya dalam masyarakat sebagai pedoman tingkah laku yang bersifat normatif sebagai asas-asas hukum (*rechtsbeginselen*). Adat dalam tingkatan hukum tidak lagi berfungsi sebagai pedoman tingkah laku manusia tetapi sudah berfungsi sebagai pengatur (melarang atau memerintahkan) dan disertai sanksi bagi pelanggar. Pada tingkat adat sebagai aturan-aturan khusus yang mengatur aktivitas bidang kehidupan tertentu dalam kehidupan masyarakat, seperti bidang jual beli, perkawinan, pewarisan dan sebagainya maka adat tersebut tampak jelas dan konkrit.

Hukum adat dalam makna dan semangat baru melalui pendekatan baru yang bersifat nondogmatis yang menghargai nilai kearifan lokal dan pluralisme hukum sesuai dengan kenyataan bahwa di Indonesia terdapat pluralitas budaya, agama ras dan suku bangsa. Namun, semua itu tetap dalam satu bingkai negara kesatuan Republik Indonesia dengan berlandaskan semangat “Bhineka Tunggal Ika”. Dalam upaya memberikan pemaksa dan semangat baru terhadap hukum adat, juga perlu dikembangkan nilai-nilai adat pada setiap insan yang terlibat dalam industrialisasi serta perlu diadakan penelitian kebiasaan-kebiasaan yang terjadi dalam

¹⁸ Artidjo Alkostar, “Kata Pengantar”, Anto Sumarman, 2003, *Hukum Adat Perspektif Sekarang dan Mendatang*, Penerbit Adicita Karya Nusa, Yogyakarta, hlm. vii.

¹⁹ Koentjaraningrat, 1978, *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*, Gramedia, Jakarta, hlm. 9-11.

hubungan kerja. Dengan cara ini diharapkan hukum adat dapat memberikan kontribusi dalam menata hubungan kerja di masa mendatang pada masyarakat industri Indonesia.²⁰

C. Pembangunan Hukum Pengelolaan Sumber Daya Air Sungai secara Holistik dan Terpadu dengan Berbasis Berbasis Kearifan Lokal

Dalam melaksanakan pembangunan hukum diperlukan teori sebagai pedoman bagi Pemerintah dan masyarakat. Teori merupakan seperangkat konsep, batasan, dan proposisi yang menyajikan pandangan sistematis tentang fenomena dengan memeringi hubungan antar variabel, dengan tujuan menjelaskan dan memprediksikan gejala itu.²¹ Suatu konsep bukan gejala yang akan diteliti, tetapi suatu abstraksi yang diambil dari teori.²² Keberadaan teori berguna untuk mempertajam atau lebih mengkhususkan fakta yang hendak diteliti atau diuji kebenarannya. Penelitian mempunyai tujuan upaya untuk mengembangkan ilmu pengetahuan.²³ Tiga (3) bahan pokok untuk membangun hukum suatu bangsa yaitu: (1) bahan riil yaitu lingkungan hidup yang mengitari hidup bangsa tersebut; (2) bahan idiil yaitu cita-cita akal budi budaya bangsa itu baik yang rasional maupun yang irasional, dan (3) ba-

hasa bangsa tersebut.²⁴

Menurut teori Max Weber, hukum berkembang dari irrasional ke rasional dimana kepastian hukum lebih ditekan kan pada kepastian hukum dari pada keadilan.²⁵ Teori yang diajukan oleh Emile Durkheim menyatakan bahwa hukum merupakan refleksi solidaritas sosial masyarakat. Di dalam masyarakat ada dua solidaritas yaitu: (1) solidaritas mekanis yang terdapat pada masyarakat sederhana dan homogen yang ikatan para warganya didasarkan pada hubungan pribadi serta tujuan yang sama; (2) solidaritas organik yang terdapat pada masyarakat heterogen dengan pembagian kerja yang kompleks dan ikatan para warganya berdasarkan hubungan fungsional dihasilkan oleh pembagian kerja. Perikat hubungan dalam masyarakat sederhana yang homogen adalah berbagai perasaan; seperti cinta, rindu, simpati, hormat, tolong menolong terlepas dari perhitungan untung rugi untuk diri pribadi sehingga disebut hubungan *guyub*.²⁶ Sebagai lawan dari hubungan *guyub* yaitu hubungan *pamrih* yaitu hubungan dalam masyarakat yang memperhitungkan untung rugi yang terapat pada masyarakat heterogen. Hukum yang ada pada masyarakat berkembang dari hukum represif pada masyarakat sederhana menjadi hukum retititif pada masyarakat heterogen.

²⁰ Anto Soemarman, 2003, *Hukum Adat Perspektif Sekarang dan Mendatang*, Penerbit Adicita Karya Nusa, Yogyakarta, hlm. 54.

²¹ Kerlinger, 2006, *Asas-Asas Penelitian Behavioral*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

²² Soerjono Soekanto, 1990, *Ringkasan Metodologi Penelitian Hukum Empirik*, Ind Hill Co, Jakarta, hlm. 83.

²³ *Ibid*, hlm. 67.

²⁴ Muhammad Koesnoe, 1992, *Hukum Adat sebagai Suatu Model Hukum Bagian I (Historis)*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 3.

²⁵ Soerjono Soekanto. 1986. *Kegunaan Sosiologi Hukum bagi Kalangan Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, hlm. 91.

²⁶ Iman Sudiyat, 1885, *Asas-Asas Hukum Adat Bekal Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 150.

Kritik terhadap teori-teori perkembangan hukum yang dikemukakan oleh orang barat tersebut bersifat Etnosentris/Eropasentris karena yang menjadi tolok ukur adalah budaya barat sehingga budaya yang maju/modern adalah budaya barat (Eropa), demikian juga hukum yang modern adalah hukum ada dan berkembang di negara Eropa. Pada hal setiap masyarakat mempunyai hukum sendiri sesuai dengan jiwa masyarakat (*Volkgeist*) yang bersangkutan. Hukum barat dipengaruhi oleh perkembangan budaya barat yang individualis, liberal dan kapitalisme, sehingga mempengaruhi hukum yang belum tentu cocok untuk diterapkan di Indonesia karena latar belakang budaya Indonesia berbeda dengan bangsa barat.

Konsep pengelolaan sumber daya air sungai secara holistik dan terpadu dengan berbasis kearifan lokal merupakan alternatif dalam upaya mengatur pengelolaan sumber daya air sungai. Hal ini berarti bahwa proses perencanaan merupakan tahap penting dan harus melibatkan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholder*) sebagai kunci pengelolaan sumber daya air sungai di Kawasan DAS. Setiap kegiatan pengelolaan sumber daya air sungai mulai tahap perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi harus mengandung 4 aspek pengelolaan sumber daya air sungai yang meliputi aspek konservasi, pendayagunaan, pengendalian dan sistem informasi sumber daya air sungai. Setiap tahap kegiatan tersebut harus berorientasi pada aspek pemerataan (tujuan) yang berkeadilan bukan berorientasi pada kepastian hukum (alat/prosedur).

Tolok ukur atau kriteria peraturan perundang-undangan mengenai sumber daya air sungai yang baik dan ideal harus bersifat holistik yaitu dibuat untuk memenuhi rasa keadilan manusia Indonesia bukan hanya dijadikan sebagai alat (prosedur) yang absolut, tetap dan pasti. Sifat holistik dan terpadu tersebut seharusnya tampak baik dari segi proses, bentuk dan isinya. Dari segi proses pembuatannya, pengajuan rancangan perundang-undangan, pembahasan di lembaga legislatif dan pengesahan serta saat berlakunya perundang-undangan sampai pada pelaksanaan atau penegakan hukumnya. Sifat holistik pada saat pengusulan rancangan peraturan perundang-undangan adalah dengan penjangkaran aspirasi dari bawah dengan mengadakan berbagai diskusi dan penelitian lapangan yang representatif, obyektif, dan valid. Sifat holistik bentuk perundang-undangan adalah dengan adanya sinkronisasi dan harmonisasi secara vertikal dan horizontal dari berbagai macam peraturan perundang-undangan yang berkaitan erat dengan pengelolaan sumber daya air sungai.

Adapun sifat holistik dari segi isi peraturan perundang-undangan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memuat nilai-nilai budaya yang ada dalam hukum adat, dan nilai-nilai religius yang ada dalam hukum agama. Nilai-nilai budaya dalam hukum adat yang bersifat universal yaitu gotong royong dan kebersamaan, fungsi sosial manusia dan milik dalam masyarakat, persetujuan sebagai dasar kekuasaan umum, dan musyawarah untuk mencapai mufakat.²⁷ Adapun nilai-nilai religius hukum agama

²⁷ Soerojo Wignjodipoero, 1983, *Kedudukan serta Perkembangan Hukum Adat setelah Kemerdekaan*, Penerbit Gunung Agung, Jakarta, hlm. 40-60.

(Islam) yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya air yang tercantum dalam Al Quran antara lain: Surat Al Mu'minin ayat 18 dan 19 yang artinya: *"Dan Kami turunkan air dari langit menurut suatu ukuran; lalu kami jadikan air itu menetap di bumi, dan kamu dapat mengambil pelajaran, sesungguhnya Kami benar-benar berkuasa menghilangkannya. Lalu dengan air itu, kami tumbuhkan untuk kamu kebun-kebun kurma dan anggur"*. Dalam surat An Nahl ayat 65 juga ditegaskan: *"Dan Allah menurunkan dari langit air (hujan), dan dengan air itu dihidupkan-Nya bumi sesudah matinya. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda (kebesaran Tuhan) bagi orang yang mendengarkan (pelajaran)"*. Dari ayat-ayat tersebut menunjukkan kekuasaan Allah terhadap alam semesta dan merupakan pelajaran bagi manusia. Selanjutnya Allah berpesan agar berbuat kebajikan kepada manusia seperti yang dijelaskan dalam Surat An Nahl ayat 90 yang artinya: *"Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar adil"*.

Tantangan ke depan adalah membuat undang-undang yang ideal dan holistik dengan semangat pemerataan dan keadilan, bukan semata-mata menuju target pertumbuhan ekonomi. Selain itu juga perlu dilaksanakan langkah dan strategi untuk merubah budaya hukum masyarakat dan memberikan pemahaman tentang makna hukum. Sudah saatnya bahwa pada masa sekarang ini dan masa yang akan datang hukum tidak sekedar

dikonsepkan sebagai hukum yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan saja tetapi hukum dilihat juga sebagai *human behavior* (pedoman tingkah laku manusia) untuk mewujudkan ketertiban dan keadilan masyarakat. Sistem hukum yang berlaku di Indonesia meliputi sistem hukum agama yang paling tinggi kedudukannya dan disusul sistem hukum adat sebagai *the living law* dan didukung oleh sistem hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) yang dibuat oleh negara.

D. Penutup

Pembangunan hukum tidak dapat diartikan hanya membuat peraturan perundang-undangan saja, namun meliputi juga aspek kelembagan dan budaya hukum. Oleh karena itu hukum pengelolaan sumber daya alam guna mendorong terwujudnya hukum pengelolaan sumber daya air dengan berbasis kearifan lokal dengan mengubah paradigma pembangunan hukum sektoral ke holistik dan terpadu dengan berbasis kearifan lokal.

Pluralisme hukum di Indonesia harus dilihat sebagai realitas yang keberadaannya saling melengkapi sistem hukum Indonesia, bukan untuk dipertentangkan demi mencapai kepastian hukum. Kearifan lokal yang ada dalam kehidupan masyarakat mencerminkan pluralisme budaya dan pluralisme hukum karena di dalam agama, moral dan hukum terkandung nilai-nilai kearifan lokal. Kearifan lokal perlu digali, dilestarikan, dikembangkan, dan diberdayakan serta dimobilisasi guna mendorong terwujudnya hukum pengelolaan sumber daya air sungai yang holistik dan terpadu. Hal lain yang juga penting dalam rangka pengelolaan sum-

ber daya air sungai adalah peran serta/partisipasi masyarakat atau pihak pihak yang berkepentingan yang disebut *stakeholder*. Seluruh *stakeholder* harus dilibatkan secara aktif dalam merumuskan tujuan bersama dan

strategi pencapaiannya serta menempatkan peran masing masing *stakeholder* tersebut dalam pelaksanaan strategi termasuk sistem pendanaan, pelaksanaan program, dan evaluasi program.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Kerlinger, Fred N., 1996, *Asas-Asas Penelitian Behavioral*, Edisi Indonesia, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Kodoatie, R.J. dan M. Basoeki, 2005, *Kajian Undang-Undang Sumber Daya Air*, Penerbit Andi, Yogyakarta.
- Kodoatie, R.J. dan Roestam Syarief, 2005, *Pengelolaan Sumber Daya Air Terpadu*, Penerbit Andi, Yogyakarta.
- Koentjaraningrat, 1978, *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*, Gramedia, Jakarta.
- Koesnoe, Mohammad, 1992, *Hukum Adat sebagai Suatu Model Hukum Bagian I (Historis)*, Mandar Maju, Bandung.
- M.D., Silalahi, 2003, *Pengaturan Hukum Sumber Daya Air dan Lingkungan Hidup di Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung.
- Poerwanto, Hari, 2006, *Kebudayaan dan Lingkungan dalam Perspektif Antropologi*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Salman, Otje dan Anton F. Susanto, 2005, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Penerbit Rifeka Adhitama, Bandung.
- Soekanto, Soerjono dan Otje Salman, 1989, *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, Penerbit Rajawali, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1986, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung.
- _____, 1990, *Ringkasan Metodologi Penelitian Hukum Empirik*, Ind Hill Co, Jakarta.
- Soemarman, Anto, 2003, *Hukum Adat Perspektif Sekarang dan Mendatang*, Penerbit Adicita Karya Nusa, Yogyakarta.
- Soemitro, R.H., 1989, *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-Masakah Hukum*, Agung Pres, Semarang.
- Sudiyat, Imam, 1985, *Asas-Asas Hukum Adat Bekal Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Sulastriyono, 2006, *Pengelolaan Sumber Daya Air Sungai di DIY*, Laporan Penelitian Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta.
- Suripin, 2004, *Pelestarian Sumber Daya Tanah dan Air*, Penerbit Andi, Yogyakarta.
- Van Peursen, 1976, *Strategi Kebudayaan*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Wignjodipoero, Soerojo, 1983, *Kedudukan serta Perkembangan Hukum Adat*

setelah Kemerdekaan, Penerbit Gunung Agung, Jakarta.

B. Makalah

Sumino, 2006, "Membangun Sinergi antar sektor di dalam Pengelolaan Kawasan Daerah Aliran Sungai Melalui RKTD (Rencana Konservasi Tanah Desa)", Prosiding Seminar Nasional Sinergi Pengelolaan Terpadu Daerah Aliran Sungai (DAS), Universitas Atmajaya Yogyakarta bekerja sama dengan HATHI cabang Yogyakarta, 24 Agustus 2006.

C. Artikel

Alkostar, Artidjo, "Kata Pengantar", Anto Sumarman, 2003, *Hukum Adat Perspektif Sekarang dan Mendatang*, Penerbit Adicita Karya Nusa, Yogyakarta.

Arif, Budiman, 1999, "Reformasi Hukum dan Kebijakan Sumber Daya Air Menuju Pengaktualisasian Pengelolaan Sumber Daya Air yang Berkelanjutan dan Berwawasan Lingkungan serta Berbasis Kerakyatan", Santosa, Mas Ahmad, 1999, *Demokratisasi Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Jakarta.

D. Artikel Internet

The House of Water and Environment, "Water Resources Management", <http://www.hwe.org.ps/Education/Birzeit/WaterResourcesPlanning/Chapter%203%20-%20Water%20Resources%20Management.pdf>, 10 Oktober 2006.