

PERENCANAAN DAN KONFLIK PADA PENGEMBANGAN WILAYAH BERBASIS SUMBER DAYA ALAM DI HULU SUNGAI BENGAWAN SOLO

Planning and Conflicts at Natural Resources Based Regional
Development in Upper of Bengawan Solo River

Hudya Syarif Umrony¹ dan Mohammad Muktiali²

Diterima: 15 Januari 2017 Disetujui: 19 Februari 2017

Abstrak: Hulu Sungai Bengawan Solo di Kabupaten Wonogiri memiliki kekayaan berbagai jenis sumber daya alam. Namun dalam pemanfaatannya terjadi konflik baik intramaupun antar sektor. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji konflik dalam pemanfaatan sumber daya alam di hulu Sungai Bengawan Solo di Kabupaten Wonogiri dan model perencanaan pada sektor-sektor yang terjadi konflik. Hasil penelitian didapatkan bahwa pada beberapa sektor pemanfaatan sumber daya alam terjadi konflik baik dalam bentuk konflik di permukaan dan konflik laten, yang belum seluruhnya dapat diselesaikan. Pada sektor-sektor pemanfaatan yang terjadi konflik, sebagian besar perencanaan pembangunan menggunakan pendekatan “top down” dengan model perencanaan “social reform” yang minim partisipasi masyarakat serta lebih sedikit sektor yang menggunakan pendekatan “bottom up” dengan model perencanaan “social learning” yang lebih mengakomodasi partisipasi masyarakat. Dalam kasus konflik pemanfaatan sumber daya alam di Hulu Sungai Bengawan Solo di Kabupaten Wonogiri, model perencanaan yang mengakomodasi keterlibatan masyarakat mempunyai penyelesaian konflik dan pilihan manajemen konflik yang lebih baik dibandingkan model perencanaan yang kurang melibatkan partisipasi masyarakat.

Kata Kunci: perencanaan, konflik, pengembangan wilayah berbasis sumber daya alam, sungai Bengawan Solo.

Abstract: Upstream region of Bengawan Solo River in Wonogiri has known for its natural resources diversity. However, their utilizations activities experienced with conflicts (both intra or inter-sectoral). The study aimed to assess conflicts of natural resources utilization and planning models, especially for sectors experienced conflicts. The results showed that conflicts occurred in some sectors in the forms of “surface conflicts” and “latent conflicts”, which have not been entirely resolved. Most of conflicted sectors using “top down approach” for its development planning, particularly “social reform” model which less accommodate public participation, while only one sectors using “bottom up approach” particularly “social learning” model which more accommodate public participation. In case of conflicts of natural resources utilization in upstream region of Bengawan Solo River in Wonogiri, planning model which accommodate more publics involvement have better conflict's resolution and better conflict's management options than planning model with less publics involvement.

Keywords: planning, conflicts natural resources based regional development, Bengawan Solo River.

¹ Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia

² Departemen Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik, Universitas Diponegoro

Korespondensi: umrony@gmail.com; alimukti890@gmail.com

PENDAHULUAN

Konflik dalam pengembangan wilayah merupakan hal yang tidak dapat dielakkan dalam hubungan antar pihak dengan tingkat yang berbeda-beda. Riddel (2001) dalam Muktiali (2007) menjelaskan bahwa seringkali konflik bersifat kompleks, karena melibatkan berbagai pemangku kepentingan, sudut pandang pemikiran, kepercayaan /agama, tingkat pemerintahan, aktor serta sistem ekonomi yang dianut. Aspek perencanaan dipandang sebagai salah satu faktor yang berhubungan dengan konflik. ebagaimana pendapat Minnery (1985; 58-61), bahwa dalam konteks perencanaan, hubungan antara konflik dan perencanaan dapat dibedakan berdasarkan menjadi : 1) *Conflict of planning* yaitu konflik yang terjadi berkaitan dengan metode, prosedur dan justifikasi yang digunakan dalam perencanaan; 2) *Conflict in planning* : konflik sumberdaya yang (diketahui dan diharapkan diantisipasi) muncul dalam kegiatan proses perencanaan serta 3) *Conflict through planning* yaitu konflik yang terjadi disebabkan oleh aktivitas perencanaan itu sendiri.

Dari berbagai konflik, salah satu obyek konflik yang menonjol adalah konflik yang berhubungan dengan pemanfaatan sumber daya alam. FAO (2005) menggambarannya sebagai ketidaksepakatan dan perselisihan tentang akses, kontrol dan penggunaan sumber daya alam. Salah satu lokus yang berpotensi sebagai arena konflik pemanfaatan sumber daya alam adalah sungai (baik di badan sungai (river basin) maupun daerah aliran sungai/DASnya).

Salah satu sungai di Indonesia yang mempunyai nilai penting dari sisi historis, besarnya manfaat maupun daya rusaknya adalah Sungai Bengawan Solo. Sungai Bengawan Solo melewati 12 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur serta mempunyai 20 Kabupaten/Kota yang menjadi bagian DASnya (BBWS Bengawan Solo, 2008). Sebagai sungai lintas provinsi, pengelolaan Sungai Bengawan Solo dilaksanakan oleh pemerintah pusat, sebagaimana diamanatkan dalam Keppres No. 12 Tahun 2012 tentang Penetapan Wilayah Sungai, dengan pelaksana kegiatan pengelolaan oleh Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) Bengawan Solo (UPT Direktorat Jenderal Sumber Daya Air Kementerian Pekerjaan Umum). Sedangkan pengelola DAS Bengawan Solo adalah Badan Pengelola Daerah Aliran Sungai (BP DAS) Solo, Direktorat Jenderal Pengelolaan DAS dan Hutan Lindung, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Pengelolaan Sungai Bengawan Solo tidak terlepas dari pengelolaan daerah hulu dan hilir yang memiliki karakteristik berbeda, termasuk Kabupaten Wonogiri Provinsi Jawa Tengah yang menjadi sumber mata air Bengawan Solo. Dinamika pengelolaan daerah hulu juga mempengaruhi daerah lainnya di tengah dan hilir. Sampai saat ini terdapat sedikitnya sembilan sektor kegiatan di hulu Sungai Bengawan Solo di Kabupaten Wonogiri yang terkait dengan pemanfaatan sumberdaya alam meliputi sumber daya air, pertanian, perkebunan/kehutanan, perikanan, pertambangan, air minum, kelistrikan/ hidro-energi, pariwisata serta transportasi. Masing-masing kegiatan tersebut mempunyai dampak positif dan negatif tersendiri baik secara ekonomi, sosial maupun lingkungan.

Pemanfaatan sumber daya alam dalam lokasi yang sama, berpotensi menimbulkan adanya perbedaan kepentingan dan dapat berkembang menjadi konflik. Disisi lain terdapat pula pemanfaatan yang cenderung bertentangan seperti contohnya kegiatan yang bersifat eksploitatif seperti pertambangan pasir di Sungai Bengawan Solo Hulu dengan hilangnya lahan pertanian akibat erosi pada lokasi yang berdekatan atau pertanian tanaman semusim terhadap sedimentasi di Waduk Wonogiri. Perubahan pola pemanfaatan dari tradisional menjadi modern diperkirakan juga akan mempengaruhi hal tersebut. Permasalahan diperkirakan akan semakin kompleks oleh meningkatnya aktivitas dan eksploitasi yang dipicu oleh perkembangan populasi, kegiatan pembangunan serta pertumbuhan ekonomi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini bermaksud mengkaji konflik yang terjadi dalam pemanfaatan sumber daya alam di hulu Sungai Bengawan Solo di Kabupaten Wonogiri dan model perencanaan pada sektor-sektor pemanfaatan yang terdapat konflik. Penelitian menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus untuk mendapatkan penjelasan tentang persoalan secara mendalam. Hancock (2002) menyatakan bahwa penelitian kualitatif menitikberatkan pada penjelasan terhadap fenomena sosial. Penelitian tentang perencanaan dalam konflik pemanfaatan sumberdaya alam di Hulu Sungai Bengawan Solo ini sejalan dengan beberapa ciri-ciri riset kualitatif menurut Hancock yaitu 1) sumber data penelitian utama dari opini, pengalaman dan perasaan individu sehingga berupa data subyektif; 2) menjelaskan kejadian/fenomena sosial yang terjadi secara alami tanpa mengubah kondisi yang ada; serta 3) pengumpulan data melalui pertemuan langsung dengan wawancara satu per satu kepada individu atau kelompok spesifik.

Obyek penelitian kualitatif tidak menggunakan istilah sampel dan populasi. Spradley (1980) menyebutnya sebagai "*social situation*" atau situasi sosial yang terdiri dari tiga elemen yaitu tempat, pelaku dan aktivitas yang berinteraksi secara sinergis. Dari situasi sosial tersebut kemudian ditentukan fokus penelitian, dimana untuk penelitian ini berdasarkan permasalahan yang terkait dengan teori yang ada. Sedangkan rumusan masalah dapat menggunakan bentuk deskriptif, komparatif atau asosiatif. Namun demikian, rumusan ini bersifat sementara, dan dapat berkembang tergantung kepada penemuan di lapangan (Sugiyono, 2012). Selanjutnya data dibandingkan menggunakan teori (dalam hal ini teori konflik dan model perencanaan) yang kemudian hasilnya dijelaskan dalam bentuk narasi dan analisis.

Pengumpulan data penelitian dilakukan dengan data primer yang didapatkan dari hasil wawancara narasumber masyarakat dan perusahaan, 6 SKPD dan PDAM Kabupaten Wonogiri, BBWS Bengawan Solo dan BP DAS Bengawan Solo, serta observasi lapangan pada 10 Kecamatan dilewati/berada pada 6 sungai (SubDAS) hulu Bengawan yaitu Sungai Keduang, Sungai Wiroko, Sungai Temon, Sungai Bengawan Solo Hulu, Sungai Alang Ngunggungan dan Sungai Wuryantoro sampai dengan Waduk Wonogiri. Sedangkan data sekunder yang didapatkan dari berita media (cetak dan *online*), telaah pustaka serta dari instansi terkait data yang diperoleh dapat berupa dokumen kebijakan, foto, data statistik/time series dan lain – lain.

Konflik Dalam Pengembangan Wilayah

Menurut Putnam dalam Eadie dan Nelason (2001 : hal 11) mengistilahkan konflik sebagai ekpresi perbedaan antar individu sehubungan dengan masalah ketidakcocokan tujuan dan berpotensi timbulnya gangguan dalam pencapaian tujuan tersebut. Demikian pula Fisher (2000 : hal 4) menyatakan bahwa konflik adalah hubungan antara dua pihak atau lebih (individu atau kelompok) yang memiliki, atau merasa memiliki, sasaran – sasaran yang tidak sejalan. Dalam RESOLVE Inc. and International Partners (2000) konflik diartikan sebagai interaksi ketergantungan antar pihak yang memiliki perbedaan tujuan dan masing – masing mengalami gangguan dalam mencapai tujuan tersebut. Pendapat lain pengertian konflik dikemukakan oleh Dahrendorf dalam Minnery (1985 : hal 5) yang mengartikan konflik sebagai kontes, kompetisi, perselisihan dan ketegangan yang terjadi antara kelompok sosial. Sementara Minnery (1985 : hal 35) mengartikan konflik sebagai interaksi antara dua pihak atau lebih yang memiliki tujuan yang tidak sejalan; jika salah satu pihak melakukan tindakan pencapaian tujuan atau mengakses sumberdaya maka akan pihak lain akan terhalangi dan berkurang nilai manfaatnya atas sumberdaya tersebut.

Riddel (2001) dalam Muktiali (2007) menyatakan bahwa konflik yang terjadi dalam pengembangan wilayah sangat kompleks. Di dalamnya melibatkan berbagai stakeholders

(*public sector – institutions – private*); berbagai sudut pandang pemikiran (*traditional – modernity – self reliance*); berbagai kepercayaan agama (*atheism – theism – pantheism*); berbagai level pemerintahan (*national – local – exogeneous*); berbagai aktor (*politicians – bureaucrats – technocrats*) serta sistem ekonomi yang dianut (*open economy – mixed economy – closed economy*). Sebagai contoh dalam hal masalah “*distributive equity*”, sektor publik sangat menghendaki adanya pemerataan pembangunan. Akan tetapi bisa jadi sektor swasta justru menghendaki yang sebaliknya yaitu lebih mengutamakan pertumbuhan (*growth*). Demikian juga institusi yang lain dalam masyarakat (kelompok etnik, organisasi sosial – keagamaan) memberikan respon yang berbeda terhadap dikotomi pemerataan dan pertumbuhan. Masalah dikotomi pemerataan dan pertumbuhan juga akan dapat ditanggapi secara berbeda oleh masing – masing penganut ideologi agama. Misalnya pihak theism lebih menghendaki pertumbuhan, sementara golongan yang tidak beragama (atheism) lebih menghendaki adanya pemerataan pembangunan.

Pada level pemerintahan juga berpotensi menimbulkan konflik sehubungan dikotomi pemerataan – pertumbuhan. Pada level nasional lebih menghendaki adanya pemerataan pembangunan antar wilayah; sementara pemerintah lokal lebih mengutamakan pertumbuhan wilayahnya sendiri. Perbedaan kepentingan ini bisa menyebabkan terjadinya perbedaan dalam memformulasikan dan mengimplementasikan program dan kebijakan pada tingkat pemerintah pusat dan pemerintah lokal. Sementara itu aktor pembangunan juga memberikan respon yang berbeda terhadap dikotomi pertumbuhan – pemerataan. Para politisi bisa jadi dalam rangka membangun popularitas dan dukungan politis lebih condong menyikapi pembangunan dalam konteks pemerataan; sementara pihak pemerintah cenderung memilih pertumbuhan guna mempertahankan kekuasaannya. Adanya berbagai respon dan sikap yang berbeda tersebut di atas merupakan potensi konflik yang besar dalam pengembangan wilayah.

Perencanaan dan Konflik

Perencanaan pembangunan tidak terlepas dari berbagai aliran teori yang berkembang sesuai perubahan situasi, kondisi dan budaya. Salah satu pendapat yang banyak diacu terkait dengan tradisi/model teori perencanaan adalah Friedman (1987) berdasarkan sejarah perkembangan perencanaan. Empat model perencanaan meliputi :

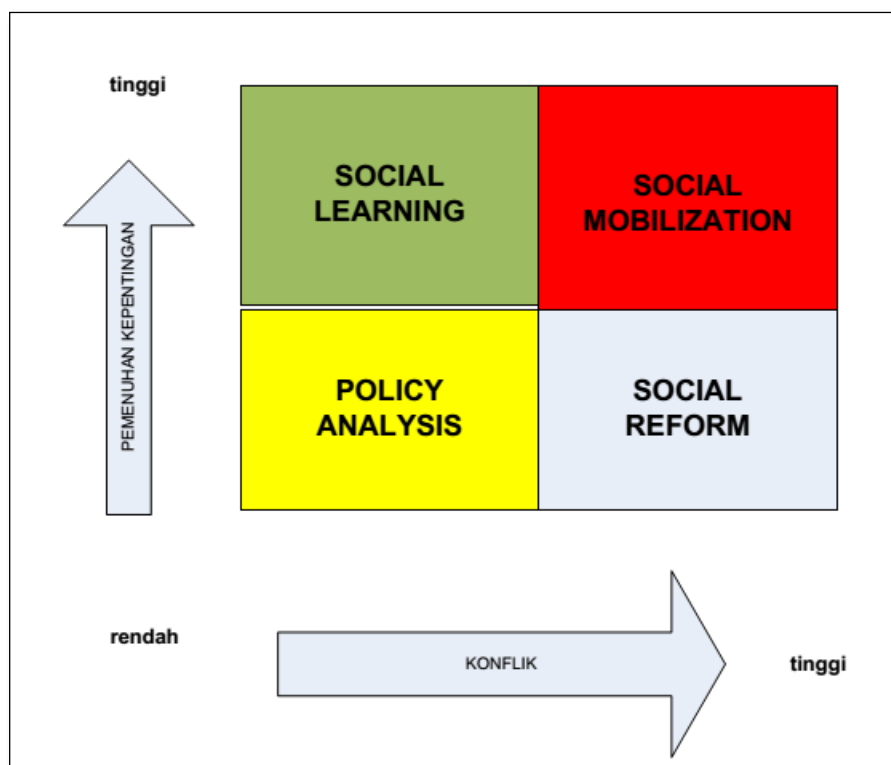
Perencanaan sebagai Reformasi Sosial (*Social Reform*). Teori ini menyebut negara/pemerintah sebagai pelaku utama, yang dianggap memenuhi kebutuhan termasuk pelaku lain (masyarakat/swasta) secara efektif dan efisien. Seluruh proses perencanaan dilakukan berdasarkan analisis ilmu pengetahuan.

Perencanaan sebagai Analisis Kebijakan (*Policy Analysis*). Dalam teori ini pemerintah masih sebagai pelaku utama, namun pengambilan keputusan yang akan diambil mempertimbangkan kebutuhan dan kemauan pelaku lainnya. Fase identifikasi tujuan dalam teori ini dianggap penting karena akan digunakan untuk mengarahkan pelaku lain dalam upaya pencapaiannya.

Perencanaan sebagai Pembelajaran Sosial (*Social Learning*). Hubungan antar pemerintah dan masyarakat dianggap setara dalam hal pertukaran informasi dan pengambilan keputusan. Perencanaan dalam teori ini pemerintah melibatkan pelaku lain (termasuk pendapatnya) dalam prosesnya, terutama dalam rangka menjembatani kontradiksi antara yang diketahui dengan bagaimana cara bertindak.

Perencanaan sebagai Mobilisasi Sosial (*Social Mobilization*). Friedman menganggap teori ini berifat utopis, sosial anarkis dan radikal dengan tingginya keterlibatan masyarakat. Perencanaan merupakan kegiatan politis yang mencoba merubah kondisi status quo (pemerintah yang mempunyai kewenangan) dengan mendasarkan pada gerakan masyarakat tanpa melihat tujuan dan sasaran melainkan kritik sosial terhadap kondisi saat ini.

Hubungan antara model perencanaan dengan konflik digambarkan oleh Forrester (1989) yang berpendapat bahwa perencanaan partisipatif dan perencanaan kolaboratif atau konsensus memiliki kemampuan tertinggi dalam memenuhi kebutuhan pelaku dalam kondisi konflik yang tinggi, dan sebaliknya untuk perencanaan utopian dan radikal komprehensif. Berdasarkan hal tersebut terlihat bahwa perencanaan dengan pendekatan *bottom up* seharusnya memiliki pola yang sama. Terkait dengan model perencanaan yang disampaikan oleh Friedman (1987) dikaitkan dengan pendapat Forrester akan mendapatkan maka hubungan antara model perencanaan dengan konflik adalah sebagai berikut :



Sumber : Diadaptasi dari Forester (1989) dan Friedman(1987)

Gambar 1. Hubungan Antara Perencanaan Dan Konflik

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konflik Pembangunan Waduk Pidekso

Waduk Pidekso di Kecamatan Giriwoyo dan Kecamatan Batuwarno dirancang untuk kepentingan irigasi, penyediaan air baku serta membantu fungsi pengendalian Waduk Gajah Mungkur Wonogiri. Pembangunan waduk akan memindahkan sekitar 600 Kepala Keluarga (KK) di Desa Pidekso dan Tukulrejo (Kecamatan Giriwoyo) serta Desa Sendangsari (Batuwarno). Rencana awal tentang pembangunan Waduk Pidekso telah dituangkan dalam beberapa dokumen perencanaan pemerintah pusat, namun belum tercantum dalam dokumen pemerintah daerah seperti Perda Kabupaten Wonogiri No. 9 tahun 2011 tentang RencanaTata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonogiri tahun 2011 – 2031 serta Perda Provinsi Jawa Tengah No 6 Tahun 2010RTRW Provinsi Jawa Tengah 2009 – 2029.

Pelaksanaan rencana tersebut mendapatkan penentangan dari warga pada desa-desa yang diperkirakan sebagai daerah genangan. Proses sosialisasi awalnya dilaksanakan kepada aparat desa/kecamatan dan kabupaten dan tidak secara langsung ditujukan terhadap warga yang terkena dampak. Hal tersebut memicu keresahan warga yang kemudian menghentikan secara paksa kegiatan survei *Feasibility Study* (FS) dan *Detail Design* (DD) yang dilakukan oleh tim konsultan BBWS Bengawan Solo. Sebagai upaya dialog dan sosialisasi menghadapi hal tersebut, dilakukan pertemuan di lokasi pembangunan yang melibatkan warga dan beberapa pemangku kepentingan, yang berakhir dengan pengusiran tim oleh warga. BBWS Bengawan Solo selanjutnya melakukan strategi berbeda dengan mengundang warga ke Kantor Kecamatan untuk sosialisasi. BBWS Bengawan Solo juga mengedarkan kuesioner untuk diisi warga untuk keperluan *Land Acquisition and Resettlement Action Plan* (LARAP) dan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). Langkah ini relatif berhasil sehingga sikap sebagian warga mulai melunak dan menerima pilihan pembebasan lahan dengan ganti rugi, meskipun muncul pertanyaan tentang rencana pembangunan yang tidak tertampung dalam RTRW Kabupaten Wonogiri. Meskipun demikian, muncul perpecahan warga mengingat sebagian masih menolak rencana pembangunan waduk.

Pada tahun 2013 persoalan pembangunan Waduk Pidekso telah bergeser ke pembebasan lahan dan kesepakatan tentang kompensasi ganti rugi. Terkait permasalahan dengan RTRW Pemerintah (Provinsi) mengambil langkah praktis dalam hal ini yaitu dengan menyampaikan bahwa hal tersebut tidak bertentangan dengan aturan yang ada. Surat Sekretariat daerah Provinsi Jawa Tengah No. 611.1/002961 tanggal 11 Februari 2013 tentang Persiapan Pembangunan Waduk Pidekso Kabupaten Wonogiri yang menyatakan bahwa rencana tersebut tidak bertentangan dengan RTRW Jawa Tengah 2009-2029. Sedangkan Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Pekerjaan Umum meminta pembangunan dilakukan pada tahun 2016. Kontrak untuk pembangunan Waduk Pidekso telah ditandatangani pada 26 November 2014 dan dimulai pada tahun 2016.

Konflik pembangunan Waduk Pidekso merupakan konflik yang tergolong pada konflik di permukaan dan telah memasuki penyelesaian konflik. Upaya yang dilakukan BBWS Bengawan Solo hanya berfokus kepada penyelesaian tujuan yang ditetapkan kepadanya (*force*), sedangkan masyarakat melakukan tindakan kompromi (*compromise*) dengan mengorbankan sesuatu (lahan) agar tidak kehilangan sesuatu yang lain (ganti rugi yang sesuai). Pemerintah Kabupaten Wonogiri sendiri pada awalnya kurang terlibat dalam upaya sosialisasi dan penyelesaian terkait masalah legalitas pembangunan. Terhadap efektivitas upaya penyelesaian (relokasi dan pemberian ganti rugi), unsur yang tercapai adalah durasi resolusi, sedangkan unsur penerimaan dan perubahan hubungan tidak tercapai. Penyelesaian ini rawan terhadap ketidakpuasan warga dalam proses ganti rugi, dan berpotensi (laten) memunculkan konflik lanjutan.

Konflik Pertambangan Tanpa Izin Hulu Bengawan Solo

Konflik dalam kegiatan pertambangan di hulu Sungai Bengawan Solo umumnya terkait dengan keberadaan kegiatan pertambangan tanpa izin oleh masyarakat yang memiliki dampak terhadap sektor lainnya. Terdapat dua kecamatan di wilayah sekitar Bengawan Solo Hulu yang warganya banyak memanfaatkan sumberdaya pertambangan sebagai usaha pokok, yaitu Kecamatan Giriwoyo (Sungai Bengawan Solo Hulu) dan Kecamatan Tirtomoyo (Sungai Wiroko), dengan kegiatan penambangan batu kali dan pasir sungai. Berdasarkan data Dinas PESDM Kabupaten Wonogiri, sebagian kegiatan pertambangan dilakukan pada daerah yang tidak dialokasikan sebagai Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR). Di Kabupaten Wonogiri terdapat juga aturan lokal yang melarang kegiatan pertambangan komersial di wilayahnya seperti Desa Gedongrejodi Kecamatan Giriwoyo.

Kegiatan pertambangan di sungai tanpa izin memunculkan beberapa dampak negatif seperti erosi bantaran sungai, kerusakan infrastruktur seperti dam dan jembatan serta hilangnya lahan pertanian. Konflik terjadi antara penambang dengan pemerintah (desa/kabupaten) serta pihak lain yang dirugikan seperti petani yang kehilangan lahannya akibat longsor.

Upaya yang ditempuh (pembinaan, penertiban, pelibatan pihak ketiga) baik oleh pemerintah desa maupun Dinas Pengairan, Energi dan Sumberdaya Mineral (PESDM) Kabupaten Wonogiri belum mampu menghentikan kegiatan tersebut sehingga masih dalam kondisi konflik laten dan jalan buntu (*stalemate*). Penambang cenderung menghentikan kegiatan pada saat penertiban, namun kembali melakukan kegiatan setelah penertiban selesai. Meskipun upaya Dinas PESDM Kabupaten Wonogiri telah menggunakan tindakan pemaksaan (*force*), namun belum dilakukan secara konsisten. Pihak lainnya (pemerintah desa dan petani yang dirugikan) dalam konflik ini memilih penarikan diri (*withdrawal*), baik dengan alasan kekecewaan terhadap Pemerintah Kabupaten Wonogiri maupun menghindari ketegangan dengan penambang yang masih bertetangga. Penyelesaian dalam konflik ini dinilai tidak berhasil, dengan semua aspek (*acceptance*, *duration* dan *change relationship*) tidak tercapai.

Konflik Pengelolaan Perikanan di Hulu Sungai Bengawan Solo

Larangan penangkapan di daerah suaka perikanan dimaksudkan agar terdapat kawasan yang aman/bebas gangguan bagi perkembangan ikan sehingga tetap lestari. Salah satu suaka perikanan yang ada di Waduk Wonogiri berada di kawasan budidaya Karamba Jaring Apung (KJA) milik PT. Aquafarm Nusantara. Penerapan larangan penangkapan di kawasan suaka dilakukan sejak tahun 1990-an melalui dengan kesepakatan tidak tertulis antara Dinas Perikanan Kabupaten Wonogiri, PT Aquafarm dan nelayan yang selanjutnya disosialisasikan ke seluruh nelayan. Nelayan Waduk Wonogiri sendiri secara umum sudah mengetahui kesepakatan/aturan yang melarang penangkapan ikan dalam wilayah tersebut (50 meter dari batas terluar karamba). Karena pelarangan tersebut ikan (terutama ikan patin) dapat berkembang dengan baik dan menjadi stok induk ikan, yang selanjutnya menyebar ke daerah lain di Waduk Wonogiri.

Penangkapan besar-besaran ikan patin di suaka terjadi pada Desember tahun 2011, yang dimulai dengan tindakan salah satu kelompok nelayan yang tidak berada dalam koordinasi Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan (Disnakperla) Kabupaten Wonogiri menyatakan tidak mengakui kesepakatan dengan alasan Pemerintah Kabupaten Wonogiri tidak mempunyai wewenang terhadap pengelolaan Waduk Wonogiri serta menganggap suaka tersebut membatasi nelayan Waduk Wonogiri dalam memenuhi nafkahnya. Namun latar belakang permasalahan tersebut berdasarkan penelitian lebih beragam, diantaranya motif politis tokoh masyarakat setempat, pelanggaran kesepakatan oleh beberapa pihak termasuk kalangan pejabat dan PT Aquafarm serta permasalahan antara pembudidaya ikan masyarakat dengan PT Aquafarm.

Peristiwa tersebut berlangsung sejak Desember 2011 sampai Mei 2012. Wawancara terhadap beberapa nelayan menyatakan bahwa hasil menangkap ikan di kawasan suaka pada masa pelanggaran cukup besar, dimana seorang nelayan bisa memperoleh tangkapan 1 – 4 kwintal per orang dalam sehari. Diperkirakan hasil tangkapan sehari dapat mencapai secara keseluruhan mencapai 30 – 40 ton. Akibatnya stok populasi induk ikan patin di Waduk Wonogiri menurun dari 1.160 ton pada tahun 2010 menjadi sekitar 100 ton (www.trobos.com 15 September 2012). Akibat dari peristiwa tersebut juga dirasakan oleh nelayan setelahnya, karena hasil tangkapannya menurun akibat menurunnya stok ikan. Nelayan Waduk Wonogiri menyatakan bahwa sebelum peristiwa tersebut ikan patin

berukuran besar dapat ditangkap kapanpun tanpa mengenal musim, namun setelah peristiwa tersebut ikan patin menghilang dan hanya tertangkap pada saat tertentu.

Disnakperla Kabupaten Wonogiri tidak langsung bertindak dalam menghadapi peristiwa tersebut karena permasalahan kewenangan dan hanya menghimbau melalui Surat Edaran Bupati Wonogiri Nomor: 523/1189 tentang Penyelamatan Indukan Ikan Patin di Kawasan Karamba Jaring Apung (KJA) WSG Gajah Mungkur Wonogiri. Disnakperla Kabupaten Wonogiri selanjutnya berusaha menyusun kesepakatan baru tentang larangan penangkapan patin di Waduk Wonogiri bersama nelayan, PT Aquafarm dan pemerintah Desa di sekitar kawasan suaka. Dalam kesepakatan baru tersebut, daerah larangan dipersempit dari sebelumnya 50 meter dari tepi karamba menjadi 15 meter sesuai usulan nelayan. Disnakperla Kabupaten Wonogiri juga mendirikan pos pengawasan serta memasang tanda batas pada daerah tersebut (Disnakperla Kabupaten Wonogiri, 2015).

Konflik penangkapan ikan di kawasan suaka perikanan Waduk Wonogiri diakhiri dengan pencapaian konsensus semua pihak termasuk unsur kelompok nelayan yang sebelumnya menolak suaka. Upaya penyelesaian yang dilakukan mampu memenuhi ketercapaian aspek *acceptance*, *duration* dan *change relationship* sehinggadapat dinilai efektif.

Perencanaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam di Hulu Sungai Bengawan Solo

Identifikasi terhadap partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan oleh beberapa sektor yang terdapat konflik pemanfaatan menunjukkan hasil yang beragam. Peluang pelibatan masyarakat ditentukan antara lain dari sejauh mana aturan yang diacu mengakomodasi keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan/pengelolaan sektor serta pelaksanaannya. Terdapat peraturan dalam sektor pembangunan yang kurang memungkinkan terjadinya partisipasi masyarakat dengan pengambilan keputusan berdasarkan pertimbangan sains, pendekatan kehati-hatian dan keputusan pemerintah, seperti halnya pada sektor pertambangan. Dalam hal ini tidak terdapat mekanisme bagi masyarakat untuk menyampaikan kebutuhannya untuk diadopsi ke dalam program pembangunan. Sedangkan pada peraturan perencanaan sektor sumber daya air, bentuk pelibatan masyarakat dalam konsultasi publik dibatasi dengan penentuan kelompok masyarakat yang dapat berpartisipasi.

Tabel 1 Perencanaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam di Hulu Sungai Bengawan Solo

No	Pemanfaatan Sektor Sumber Daya Alam	Pendekatan Perencanaan	Model Perencanaan	Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan
1	Sumberdaya Air	Top down	Social Reform	Informing
2	Pertambangan	Top down	Social Reform	Informing
3	Perikanan (Pengelolaan Suaka di Waduk Wonogiri)	Bottom up	Social Learning	Cooperation
4	Perikanan(Pelarangan Alat Tangkap Branjang di Waduk Wonogiri)	Top down	Social Reform	Informing

Sumber : Hasil analisis, 2016.

Tabel diatas menunjukkan bahwa dalam sektor yang sama, dapat terjadi perbedaan akomodasi peran masyarakat, yang disebabkan oleh perbedaan peraturan yang menjadi acuan. Kebijakan pemerintah juga menentukan sehingga peran masyarakat dapat melebihi yang digariskan dalam aturan (dalam kasus pengelolaan suaka perikanan di Waduk Wonogiri).

Hubungan Perencanaan dan Konflik Pemanfaatan Sumber Daya Alam

Pada sub bab ini akan dibahas tentang hubungan antara perencanaan pembangunan yang dilakukan oleh masing-masing bidang dengan keberadaan konflik yang terjadi. Sebagian besar perencanaan pemanfaatan berbagai sektor SDA di Kabupaten Wonogiri menggunakan pendekatan *top down*, dimana sebagian dengan model perencanaan *social reform* dan keterlibatan masyarakat yang relatif minim. Hanya bidang perikanan yang menggunakan pendekatan berbeda dalam perencanaan suaka di Waduk Wonogiri.

Diantara empat konflik pada bidang yang menggunakan pendekatan model perencanaan *social reform*, tercatat hanya satu yang telah memasuki fase penyelesaian konflik yaitu sektor pengelolaan sumber daya air, sedang lainnya masih dalam kondisi berkonflik. Perbedaan antara keempat kasus tersebut yang terlihat pada hubungan model perencanaan dan tingkat partisipasi terletak pada perbedaan tingkat partisipasi masyarakat. Dalam pengelolaan sumber daya air (pada konflik Waduk Pidekso) dan perikanan (penggunaan alat tangkap branjangan), terdapat pelibatan masyarakat pada tahap menginformasikan. Sedangkan pada bidang pertambangan, langkah penyelesaian yang dilakukan pemerintah bersifat penegakan aturan belum berhasil dalam menyelesaikan konflik yang ada. berakhirnya konflik tidak dapat dihubungkan semata-mata dengan perencanaan, karena juga tergantung faktor lain terutama ketegasan dalam pelaksanaan. Pada sektor pengelolaan sumber daya air yang ditangani pusat, upaya pencapaian tujuan lebih terlihat dibanding upaya sektor lain yang ditangani oleh Kabupaten Wonogiri sendiri (terkecuali yang dilakukan dalam bidang perikanan terkait suaka di Waduk Wonogiri). Pendekatan komprehensif yang dilakukan oleh bidang perikanan dalam konflik suaka perikanan di Waduk Wonogiri tidak hanya berhasil dalam upaya penyelesaian konflik, namun juga terhadap pencapaian tujuan dan menjaga hubungan antar pelaku dengan menghasilkan kesepakatan bersama (*consensus*).

Pendekatan *top down (model social reform)*, selain kurang efektif dalam penyelesaian konflik, ternyata juga memberikan hasil terkait kepentingan pencapaian tujuan dan kepentingan menjaga hubungan yang lebih rendah. Rendahnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan sektor sumber daya air serta penyelesaian dengan cara pemberian ganti-rugi pada pembangunan Waduk Pidekso, menyebabkan warga yang terkena dampak pembangunan mengorbankan sebagian kepentingannya oleh tuntutan pencapaian rencana tujuan pemerintah (situasi kalah menang). Sementara pada konflik lainnya, partisipasi masyarakat yang rendah juga menyebabkan masyarakat mengambil tindakan *withdrawal* yang memiliki bobot terendah dalam hal terpenuhinya kepentingan serta rawan terhadap ketidakpuasan antar pelaku.

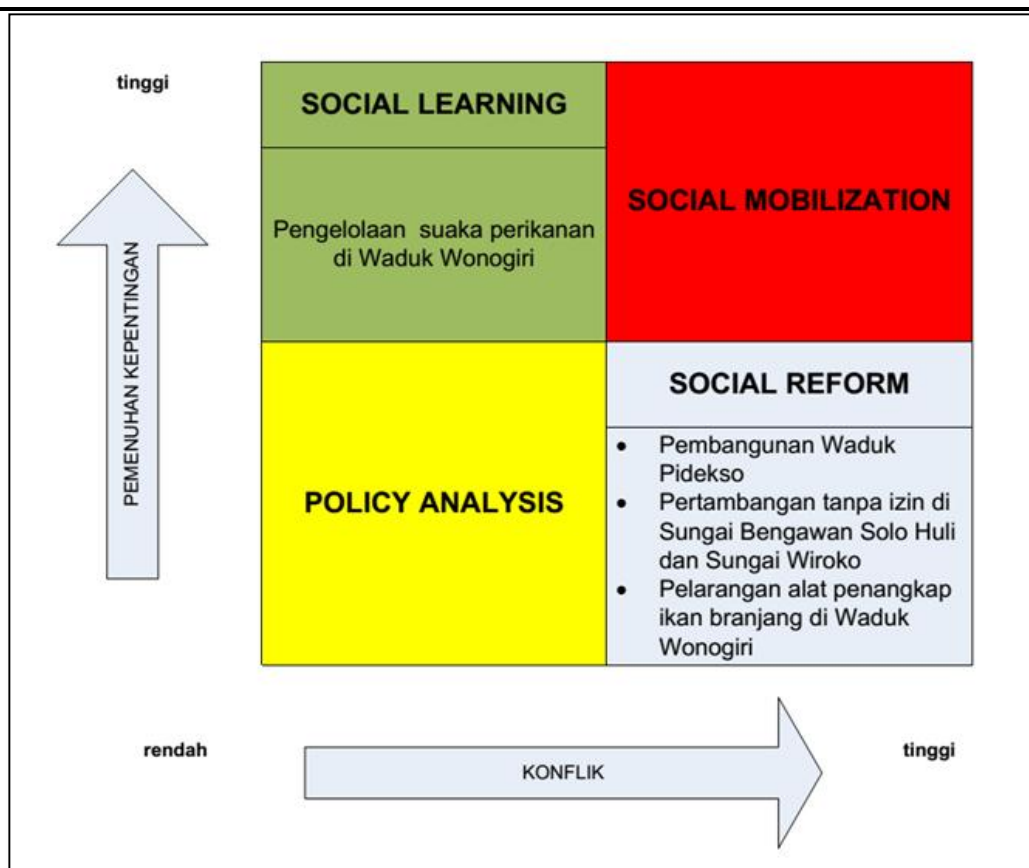
Berdasarkan hubungan antara konflik dan perencanaan diatas, terlihat bahwa perencanaan pembangunan lebih memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat mempunyai kemungkinan lebih tinggi dalam penyelesaian dan pemenuhan kepentingan pelaku konflik dibandingkan dengan model perencanaan dengan partisipasi masyarakat rendah. Sebagaimana disampaikan oleh Forrester (1989) bahwa sifat adaptif dalam perencanaan memungkinkan hasil yang lebih memenuhi kepentingan pelaku meskipun konflik dalam perencanaan proses perencanaan lebih tinggi.

KESIMPULAN

Berdasarkan kajian yang sudah dilakukan, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

Sumberdaya alam di Hulu Sungai Bengawan Solo di Kabupaten Wonogiri dimanfaatkan oleh berbagai bidang yaitu sumber daya air, kehutanan, perikanan, pertambangan, pertanian, transportasi, kelistrikan, air minum maupun pariwisata dan menjadi salah satu sumber kegiatan ekonomi yang penting bagi masyarakat disekitarnya dan

di wilayah lain. Pemanfaatan sumberdaya alam pada ruang yang sama oleh berbagai pelaku dan tujuan, dalam beberapa dapat menimbulkan konflik kepentingan di hulu Sungai Bengawan Solo di Kabupaten Wonogiri terutama untuk sektor pertanian, pengelolaan sumber daya air, pertambangan dan perikanan.



Sumber : Hasil analisis, 2016

Gambar 2. Hubungan Perencanaan dan Konflik Pemanfaatan Sumber Daya Alam di Hulu Sungai Bengawan Solo Kabupaten Wonogiri

Konflik dalam pemanfaatan sumberdaya alam di hulu Sungai Bengawan Solo di Kabupaten Wonogiri berbentuk konflik laten dan konflik permukaan. Berdasarkan analisis pada bidang yang memiliki tahapan konflik di permukaan, upaya pemecahan yang dilakukan tidak selalu berhasil sehingga masih terdapat konflik yang berada pada tahap jalan buntu (stalemate) dan konflik laten.

Pola perencanaan pembangunan dalam pemanfaatan sumberdaya alam di Hulu Sungai Bengawan Solo dilakukan oleh berbagai bidang dengan pendekatan berbeda, dengan kategori model perencanaan menurut Friedman, (1987) termasuk pada bentuk perencanaan *social learning* dan *social reform*.

Dalam kasus konflik pemanfaatan sumber daya alam di hulu Sungai Bengawan Solo di Kabupaten Wonogiri, model perencanaan *social learning* mempunyai keberhasilan penanganan konflik dan pemenuhan kepentingan pelaku lebih tinggi dibandingkan dengan model *social reform*.

Adapun rekomendasi yang perlu dilakukan adalah sebagai berikut, dalam perencanaan pengelolaan sumber daya air, Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) Bengawan Solo perlu

meningkatkan koordinasi dengan pemerintah kabupaten dan mengakomodasi keterlibatan perwakilan masyarakat yang berada pada wilayah tersebut, tidak hanya keterwakilan masyarakat pemanfaat semata.

Dinas Pengairan, Pertambangan, Energi dan Sumber Daya Mineral (PESDM) Kabupaten Wonogiri disarankan untuk mengakomodasi keterlibatan masyarakat (terutama warga yang berpotensi terkena dampak kegiatan) dalam perencanaan pertambangan dan mendahulukan nya dalam proses perizinan kegiatan pertambangan. Meskipun urusan ini ditarik ke Provinsi berdasarkan UU No, 23 tahun 2014, namun hal tersebut dapat sebagai masukan bagi otoritas provinsi serta mengakomodasi kepentingan masyarakat di Kabupaten Wonogiri. Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan Kabupaten Wonogiri perlu melakukan pendekatan *bottom up* dalam pelarangan alat tangkap branjang di Waduk Wonogiri (seperti alternatif penggantian alat yang lebih sesuai aturan). Terkait dengan pengelolaan secara umum di Waduk Wonogiri, Disnakperla Kabupaten Wonogiri perlu meningkatkan koordinasi dengan pengelola sumber daya air dan meningkatkan aspek legal kesepakatan yang telah disusun berdama masyarakat.

Peningkatan mutu pelibatan masyarakat, akademisi serta pihak swasta dalam segala proses pembangunan agar tujuan pembangunan di Hulu Sungai Bengawan Solo dapat tercapai sesuai dengan tujuan.

DAFTAR PUSTAKA

- Balai Besar Wilayah Sungai Bengawan Solo. 2008. Profil DAS Bengawan Solo. Surakarta : Balai Besar Wilayah Sungai Bengawan Solo.
- Brahm, Eric. 2003. "Conflict Stages." Beyond Intractability. Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess. Conflict Information Consortium, University of Colorado, Boulder. Posted: September 2003 <<http://www.beyondintractability.org/essay/conflict-stages>>.
- Creswell JW, 2009. Research Design Edisi Ketiga. Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar
- Eadie, William dan Nelason, Paul . (eds) . 2001. The Language of Conflict and Resolution. London : Sage Publications Inc.
- Food Agricultural Organisation. 2005. Negotiation and Mediation Techniques for Natural Resource Management. New York: FAO.
- Fisher et al . 2003. Mengelola Konflik : Keterampilan dan Strategi Untuk Bertindak (terjemahan). London : The British Council.
- Friedman, John. 1987. Planning In The Public Domain: From Knowledge To Action. Princeton: Princeton University Press.
- Final Report of WCD Thematic Reviews : Participation, Negotiation and Conflict Management in Large Dams Project. Cape Town : RESOLVE Inc. and International Partners , 2000.
- Hancock, Beverley. 2002. An Introduction to Qualitative Research. Beverley : Trent Focus Group.
- Minnery, John R. 1985. Conflict Management in Urban Planning. Hampshire: Gower Publishing Company Limited.
- Muktiali, Mohammad , 2007. Manajemen Konflik Dalam Pengembangan Wilayah,. Jurnal Tata Loka, volume 9 nomor 1. Januari 2007. pp 63 – 69
- San Diego City Council. 2006. San Diego River Natural Resource Management Plan. San Diego : San Diego City Council.
- Spradley, J. P. 1980. Participant Observation. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Sugiyono, 2012. Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D. Bandung : Penerbit Alfabeta.