

### BAB III

## PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK WARGA ATAS AIR TANAH

### A. Kabupaten Sleman

Secara Geografis Kabupaten Sleman terletak diantara 110° 33' 00" dan 110° 13' 00" Bujur Timur, 7° 34' 51" dan 7° 47' 30" Lintang Selatan. Wilayah Kabupaten Sleman sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Boyolali, Propinsi Jawa Tengah, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Klaten, Propinsi Jawa Tengah, sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Kulon Progo, Propinsi DIY dan Kabupaten Magelang, Propinsi Jawa Tengah dan sebelah selatan berbatasan dengan Kota Yogyakarta, Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunung Kidul, Propinsi D.I.Yogyakarta.

Luas Wilayah Kabupaten Sleman adalah 57.482 Ha atau 574,82 Km<sup>2</sup> atau sekitar 18% dari luas Propinsi Daerah Istimewa Jogjakarta 3.185,80 Km<sup>2</sup>, dengan jarak terjauh Utara – Selatan 32 Km, Timur – Barat 35 Km. Secara administratif terdiri 17 wilayah Kecamatan, 86 Desa, dan 1.212 Dusun.<sup>76</sup>

Berdasarkan karakteristik sumberdaya yang ada, wilayah Kabupaten Sleman terbagi menjadi 4 wilayah, yaitu :

- a. Kawasan lereng Gunung Merapi, dimulai dari jalan yang menghubungkan kota Tempel, Turi, Pakem dan Cangkringan (*ringbelt*) sampai dengan puncak gunung Merapi. Wilayah ini merupakan sumber daya air dan ekowisata yang berorientasi pada kegiatan gunung Merapi dan ekosistemnya;
- b. Kawasan Timur yang meliputi Kecamatan Prambanan, sebagian Kecamatan Kalasan dan Kecamatan Berbah. Wilayah ini merupakan tempat peninggalan

---

<sup>76</sup><http://www.slemankab.go.id/profil-kabupaten-sleman/geografi/letak-dan-luas-wilayah>

purbakala (candi) yang merupakan pusat wisata budaya dan daerah lahan kering serta sumber bahan batu putih;

- c. Wilayah Tengah yaitu wilayah aglomerasi kota Yogyakarta yang meliputi Kecamatan Mlati, Sleman, Ngaglik, Ngemplak, Depok dan Gamping. Wilayah ini merupakan pusat pendidikan, perdagangan dan jasa.
- d. Wilayah Barat meliputi Kecamatan Godean, Minggir, Seyegan dan Moyudan merupakan daerah pertanian lahan basah yang tersedia cukup air dan sumber bahan baku kegiatan industri kerajinan mendong, bambu serta gerabah.

Berdasar jalur lintas antar daerah, kondisi wilayah Kabupaten Sleman dilewati jalur jalan negara yang merupakan jalur ekonomi yang menghubungkan Sleman dengan kota pelabuhan (Semarang, Surabaya, Jakarta). Jalur ini melewati wilayah Kecamatan Prambanan, Kalasan, Depok, Mlati, dan Gamping. Selain itu, wilayah Kecamatan Depok, Mlati dan Gamping juga dilalui jalan lingkar yang merupakan jalan arteri primer. Untuk wilayah-wilayah kecamatan merupakan wilayah yang cepat berkembang, yaitu dari pertanian menjadi industri, perdagangan dan jasa.

Berdasarkan pusat-pusat pertumbuhan wilayah Kabupaten Sleman merupakan wilayah hulu kota Yogyakarta. Berdasar letak kota dan mobilitas kegiatan masyarakat, dapat dibedakan fungsi kota sebagai berikut :

- a. Wilayah aglomerasi (perkembangan kota dalam kawasan tertentu). Karena perkembangan kota Yogyakarta, maka kota-kota yang berbatasan dengan kota Yogyakarta yaitu Kecamatan Depok, Gamping serta sebagian wilayah Kecamatan Ngaglik dan Mlati merupakan wilayah aglomerasi kota Yogyakarta.
- b. Wilayah sub-urban (wilayah perbatasan antar desa dan kota). Kota Kecamatan Godean, Sleman, dan Ngaglik terletak agak jauh dari kota Yogyakarta dan berkembang menjadi tujuan/arah kegiatan masyarakat di wilayah Kecamatan sekitarnya, sehingga menjadi pusat pertumbuhan dan merupakan wilayah sub-urban.
- c. Wilayah fungsi khusus/wilayah penyangga (*buffer zone*). Kota Kecamatan Tempel, Pakem dan Prambanan merupakan kota pusat pertumbuhan bagi

wilayah sekitarnya dan merupakan pendukung dan batas perkembangan kota ditinjau dari kota Yogyakarta.<sup>77</sup>

Kabupaten Sleman keadaan tanahnya dibagian selatan relatif datar kecuali daerah perbukitan dibagian tenggara Kecamatan Prambanan dan sebagian di Kecamatan Gamping. Makin ke utara relatif miring dan dibagian utara sekitar Lereng Merapi relatif terjal serta terdapat sekitar 100 sumber mata air. Hampir setengah dari luas wilayah merupakan tanah pertanian yang subur dengan didukung irigasi teknis di bagian barat dan selatan. Topografi dapat dibedakan atas dasar ketinggian tempat dan kemiringan lahan (lereng).

Ketinggian wilayah Kabupaten Sleman berkisar antara < 100 sd >1000 m dari permukaan laut. Ketinggian tanahnya dapat dibagi menjadi tiga kelas yaitu ketinggian < 100 m, 100 – 499 m, 500 – 999 m dan > 1000 m dari permukaan laut. Ketinggian < 100 m dari permukaan laut seluas 6.203 ha atau 10,79 % dari luas wilayah terdapat di Kecamatan Moyudan, Minggir, Godean, Prambanan, Gamping dan Berbah. Ketinggian > 100 – 499 m dari permukaan laut seluas 43.246 ha atau 75,32 % dari luas wilayah, terdapat di 17 Kecamatan. Ketinggian > 500 – 999 m dari permukaan laut meliputi luas 6.538 ha atau 11,38 % dari luas wilayah, meliputi Kecamatan Tempel, Turi, Pakem dan Cangkringan. Ketinggian > 1000 m dari permukaan laut seluas 1.495 ha atau 2,60 % dari luas wilayah meliputi Kecamatan Turi, Pakem, dan Cangkringan.

Dari Peta topografi skala 1 : 50.000 dapat dilihat ketinggian dan jarak horisontal untuk menghitung kemiringan (Lereng). Hasil analisa peta yang berupa data kemiringan lahan dogolongkan menjadi 4 (empat) kelas yaitu lereng 0 – 2 %; > 2 – 15 %; > 15 – 40 %; dan > 40 %. Kemiringan 0 – 2 % terdapat di 15 (lima belas) Kecamatan meliputi luas 34.128 ha atau 59,32 % dari seluruh wilayah lereng, > 2 – 15 % terdapat di 13 (tiga

---

<sup>77</sup><http://www.slemankab.go.id/profil-kabupaten-sleman/geografi/karakteristik-wilayah>.

belas ) Kecamatan dengan luas lereng 18.192 atau 31,65 % dari luas total wilayah. Kemiringan lahan > 15 – 40 % terdapat di 12 ( dua belas ) Kecamatan luas lereng ini sebesar 3.546 ha atau 6,17 % , lereng > 40 % terdapat di Kecamatan Godean, Gamping, Berbah, Prambanan, Turi, Pakem dan Cangkringan dengan luas 1.616 ha atau 2,81 %.

Wilayah Kabupaten Sleman termasuk beriklim tropis basah dengan musim hujan antara bulan Nopember – April dan musim kemarau antara bulan Mei – Oktober. Pada tahun 2000 banyaknya hari hujan 25 hari terjadi pada bulan maret, namun demikian rata-rata banyaknya curah hujan terdapat pada bulan Februari sebesar 16,2 mm dengan banyak hari hujan 20 hari.

Adapun kelembapan nisbi udara pada tahun 2000 terendah pada bulan agustus sebesar 74 % dan tertinggi pada bulan maret dan nopember masing-masing sebesar 87 %, sedangkan suhu udara terendah sebesar 26,1 derajat celcius pada bulan januari dan nopember dan suhu udara yang tertinggi 27,4 derajat Celcius pada bulan September.

Hampir setengah dari luas wilayah merupakan tanah pertanian yang subur dengan didukung irigasi teknis dibagian barat dan selatan. Keadaan jenis tanahnya dibedakan atas sawah, tegal, pekarangan, hutan, dan lain-lain. Perkembangan penggunaan tanah selama 5 tahun terakhir menunjukkan jenis tanah sawah turun rata-rata per tahun sebesar 0,96 %, tegalan naik 0,82 %, pekarangan naik 0,31 %, dan lain-lain turun 1,57 %.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup><http://www.bpkp.go.id/diy/konten/830/Profil-Kabupaten-Sleman>

## **B. Perlindungan Hukum Terhadap Hak Warga Atas Air Tanah Menurut Peraturan Perundang-Undangan**

Hukum adalah kumpulan peraturan atau kaidah yang mempunyai isi dan bersifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi setiap orang dan normatif karena menentukan apa yang seyogianya dilakukan, apa yang tidak boleh dilakukan atau harus dilakukan serta menentukan bagaimana caranya melaksanakan kepatuhan kepada kaidah-kaidah.<sup>79</sup> Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila harus memberikan perlindungan hukum terhadap warga masyarakatnya sesuai dengan Pancasila. Artinya, perlindungan yang berarti pengakuan dan perlindungan hukum atas harkat dan martabat manusia atas dasar nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan, persatuan, permusyawaratan serta keadilan sosial. Nilai-nilai tersebut melahirkan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia dalam wadah negara kesatuan yang menjunjung tinggi semangat kekeluargaan dalam mencapai kesejahteraan bersama.<sup>80</sup>

Lebih dari itu, Indonesia mengukuhkan diri sebagai negara hukum sebagaimana termaktub dalam UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat (3), “Indonesia adalah negara hukum. Ini berarti bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum.” Dengan sendirinya perlindungan hukum menjadi unsur esensial serta menjadi konsekuensi dalam negara hukum. Negara wajib menjamin hak-hak hukum warga negaranya. Perlindungan hukum merupakan pengakuan terhadap harkat dan martabat warga negaranya sebagai manusia. Konsepsi Negara hukum secara konstitusional dapat dirujuk pada rumusan tujuan Negara, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial. Untuk mewujudkan tujuan Negara tersebut,

---

<sup>79</sup>Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 2008, hlm. 41.

<sup>80</sup>Philipus M. Hadjon, *op. cit.*, hlm.84.

khususnya memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial, sebagaimana dimuat dalam Pasal 33 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian perlindungan hukum adalah suatu perbuatan atau hal melindungi subjek-subjek hukum dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan pelaksanaannya dapat dipaksakan dengan suatu sanksi. Berdasarkan hal ini maka sejauh mana perlindungan hukum diberikan bisa dilihat dari keberadaan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur suatu masalah dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut serta sanksi yang dijatuhkan apabila tidak dilaksanakan. Perlindungan hukum merupakan pengakuan terhadap harkat dan martabat warga negaranya sebagai manusia. Konsepsi Negara hukum secara konstitusional dapat dirujuk pada rumusan tujuan Negara, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial. Untuk mewujudkan tujuan Negara tersebut, khususnya memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial.

Dalam perspektif konsep hak asasi manusia, dalam hal hubungan negara dengan warganya, rakyat berposisi sebagai pemegang hak (*right holder*), sementara di sisi lain negara berkedudukan sebagai pengemban kewajiban (*duty holder*). Dimana kewajiban negara yang mendasar adalah melindungi dan menjamin hak asasi warganya (rakyat) dimana salah satunya adalah hak atas air, mengupayakan pemenuhan secara positif atau menjamin akses rakyat atas air yang sehat untuk segala kebutuhannya mulai dari urusan rumah tangga, irigasi dan urusan produksi lainnya. Bahwa implikasinya, keberadaan air lebih dari sekedar barang konsumsi; air adalah barang sosial, artinya rakyat bukan sekedar berkedudukan sebagai konsumen, melainkan lebih sebagai pemilik hak.

Hal itu semakin terartikulasi secara tegas dalam sistem dan prinsip demokrasi ekonomi yang dianut Indonesia yaitu sistem ekonomi kerakyatan. Pasal 33 UUD NRI 1945 amandemen ke empat sangat jelas menekankan hal itu, terutama Pasal 33 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) serta Pasal 34 ayat (3) juga menegaskan lebih jauh soal kewajiban dan tanggung jawab negara dalam hal penyediaan fasilitas pelayanan umum kepada rakyat, termasuk penyediaan air yang bersih dan sehat. Jadi secara konstitusional, negara yang bertanggungjawab untuk memenuhi hak-hak asasi manusia dari para warganya, dalam hal ini hak asasi manusia diberi posisi sebagai "*guaranteed constitutional right*"<sup>81</sup>. Hak asasi manusia bukan "*regulated rights*", yang pemenuhannya tergantung pada Undang-undang atau Peraturan Pemerintah belaka, melainkan mengandung nilai-nilai universal, tidak boleh diderogasi (*non-derogable*), dilimitasi, dihilangkan sebagian dan/atau seluruhnya, baik melalui peraturan perundang-undangan maupun tindakan pejabat negara.

Pasal 33 sebagai dasar hak penguasaan Negara yang mengatur tentang dasar-dasar sistem perekonomian dan kegiatan perekonomian yang dikehendaki dalam Negara Republik Indonesia. Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dinyatakan bahwa, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Lebih tegas bisa dikatakan bahwa Negara diberi "hak penguasaan" atas kekayaan alam milik bangsa Indonesia agar digunakan sepenuhnya bagi besar kemakmuran seluruh rakyat.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Prof. Dr. Ir. Bunasor Sanim, MSc., Guru Besar Tetap Bidang Ilmu Ekonomi Sumberdaya dan Lingkungan Fakultas Pertanian Institut Pertanian Bogor (IPB) dalam orasi ilmiahnya bertajuk "Ekonomi Sumberdaya Air dan Manajemen Pengembangan Sektor Air Bersih bagi Kesejahteraan Publik", pada acara Dies Natalis ke-40 IPB, yang dikutip oleh Harian Suara Pembaruan 15 Oktober 2003 menyatakan bahwa: Komite Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk hak ekonomi, sosial, dan budaya mendeklarasikan akses terhadap air sebagai hak dasar manusia (*a fundamental right*).

<sup>82</sup> Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada Univ. Press, Yogyakarta, Cet. XIV, 1999, hlm. 66. Dalam hal ini, beliau menyatakan bahwa kaedah dasar yang melandasi pembangunan dan perlindungan lingkungan hidup Indonesia terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat. Kaidah dasar ini selanjutnya dijabarkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, sehingga ketentuan tersebut, menurut

Menurut Maruarar Siahaan<sup>83</sup>, konsepsi Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 jelas menegaskan bahwa rakyat adalah pemilik bumi dan air dan kekayaan alam yang ada di dalamnya, sehingga oleh karenanya manusia sebagai individu yang memiliki hak yang bersifat azasi untuk memperoleh akses terhadap air, yang harus dilindungi, dihormati dan dipenuhi Pemerintah sebagai kewajiban konstitusional, memperoleh garis keutamaan dalam skala prioritas yang disusun dalam peraturan perundang-undangan tentang sumber daya air. Bahkan sistem hukum dan negara yang tidak mengenal ketentuan seperti Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, juga menganut doktrin bahwa air adalah merupakan *res communes*. Konsekuensi dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, air merupakan milik umum rakyat Indonesia dan seluruh kewenangan yang lahir dari penguasaan negara dalam bentuk pengaturan, pengelolaan, pengawasan dan pengurusan atas air dan sumber daya air harus menempatkan hak rakyat Indonesia yang bersifat asasi demikian, sebagai hak yang utama, dan seluruh pengaturan yang dilakukan haruslah terlebih dahulu untuk memenuhi kebutuhan warga Negara untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya, baru pada giliran berikut skala prioritas lainnya memperoleh tempat.

Politik Hukum mengenai pengelolaan sumber daya air selanjutnya ditetapkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang isinya menegaskan bahwa Ketetapan tersebut merupakan landasan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam dilakukan dengan suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya

---

beliau memberikan “hak penguasaan” kepada negara atas seluruh sumber daya alam Indonesia dan memberikan “kewajiban kepada negara” untuk menggunakannya bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.

<sup>83</sup> Putusan Mahkamah Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, hlm. 515.

agraria, dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Pengelolaannya dilakukan secara optimal, adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan serta sesuai dengan prinsip-prinsip:

- a. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- c. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
- d. Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
- e. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
- f. Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya agraria dan sumber daya alam;
- g. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
- h. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
- i. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
- j. Mengakui, menghormati dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria dan sumber daya alam;
- k. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, Pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
- l. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan manajemen sumber daya agraria dan sumber daya alam.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 5 ayat (2) Ketetapan MPR RI No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang menyebutkan bahwa arah kebijakan dalam pengelolaan sumber daya alam adalah:

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor yang berdasarkan prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini;

- b. Mewujudkan optimalisasi pemanfaatan berbagai sumber daya alam melalui identifikasi dan inventarisasi kualitas dan kuantitas sumber daya alam sebagai potensi pembangunan nasional;
- c. Memperluas pemberian akses informasi kepada masyarakat mengenai potensi sumber daya alam di daerahnya dan mendorong terwujudnya tanggung jawab sosial untuk menggunakan teknologi ramah lingkungan termasuk teknologi tradisional;
- d. Memperhatikan sifat dan karakteristik dari berbagai jenis sumber daya alam dan melakukan upaya-upaya meningkatkan nilai tambah dari produk sumber daya alam tersebut;
- e. Menyelesaikan konflik-konflik pemanfaatan sumber daya alam yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum;
- f. Mengupayakan pemulihan ekosistem yang telah rusak akibat eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan;
- g. Menyusun strategi pemanfaatan sumber daya alam yang didasarkan pada optimalisasi manfaat dengan memperhatikan potensi, kontribusi, kepentingan masyarakat dan kondisi daerah maupun nasional.

Setahun sebelum Ketetapan MPRI RI ini ditetapkan, telah terjadi kesepakatan mengenai air di Den Haag pada tahun 2000, oleh para menteri dari negara peserta mengenai tujuh tantangan pokok dalam pengelolaan air, sebagai berikut:

- a. Mengutamakan penggunaan air untuk memenuhi kebutuhan pokok manusia akan air minum yang bersih;
- b. Menjamin tersedianya air bagi produksi pangan;
- c. Melindungi fungsi air dalam mendukung berlanjutan kehidupan ekosistem;
- d. Mengusahakan pembagian sumber air seadil mungkin bagi sebanyak mungkin manusia yang memerlukan di bumi ini;
- e. Mengelola resiko yang berkaitan guna menjamin keberlanjutan air bersih;
- f. Memberi nilai kepada air agar dapat secara jelas diketahui biayanya. Jika dipandang perlu agar membantu kelompok penduduk miskin melalui subsidi air minum. Di lain pihak kelompok penduduk yang mampu atau menggunakannya untuk tujuan komersil perlu membayar biaya air secara penuh, bahkan atas dasar biaya plus;
- g. Membangun badan yang mengelola air secara berkelanjutan untuk memenuhi kebutuhan generasi kini tanpa mengurangi kesempatan bagi generasi masa depan agar dapat memanfaatkan air.

Negara Indonesia, yang diselenggarakan oleh pemerintahannya, berkewajiban “melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia”. Pernyataan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI 1945 ini merupakan kaedah konstitusional dari

kewajiban negara dan tugas pemerintah untuk melindungi segenap sumber-sumber insani dalam lingkungan hidup Indonesia, guna kebahagiaan seluruh rakyat Indonesia dan segenap umat manusia, termasuk melindungi sumber daya.

Kaidah dasar yang melandasi pembangunan dan perlindungan lingkungan hidup Indonesia terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang pada dasarnya membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Ketentuan ini menegaskan kewajiban negara dan tugas Pemerintah untuk melindungi segenap sumber-sumber insani Indonesia dalam lingkungan hidup Indonesia guna kebahagiaan seluruh rakyat Indonesia.<sup>84</sup>

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Dari ketentuan yang tertuang dalam Pasal ini bisa disimpulkan tiga hal mendasar:

- a. Sumber daya alam harus dimanfaatkan secara bijaksana agar dapat memberikan manfaat secara berkelanjutan dari generasi ke generasi;
- b. Pemanfaatan sumber daya alam dilakukan dengan selalu memperhatikan kelestarian lingkungan hidup sehingga generasi mendatang tetap mempunyai pilihan untuk memanfaatkannya, dan
- c. Generasi saat ini memikul tanggung jawab untuk menjamin agar generasi mendatang tetap memiliki sumber dan penunjang hidup mereka yang sejahtera dengan mutu setinggi-tingginya.<sup>85</sup>

Menurut Aidul Fitriaciada Azhary, dalam hal pengelolaan sumber daya air, dalam Putusan MK Nomor 58-59-60-63/PUU-II/2004 dan Putusan MK Nomor 08/PUU-

---

<sup>84</sup>Koesnadi Hardjasoemantri, *ibid.*, hlm. 89.

<sup>85</sup>Hermin Hadiati Koeswadji, *Hukum Pidana Lingkungan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm.

III/2005 menyebutkan setidaknya dua prinsip pokok, yaitu: a. penyelenggaraan pengembangan sistem penyediaan air minum pada prinsipnya adalah tanggung jawab Pemerintah dan pemerintah daerah; dan b. pemerintah harus mengutamakan pemenuhan hak asasi atas air dibandingkan dengan kepentingan lain karena hak asasi atas air adalah hak yang utama<sup>86</sup>.

Tafsir autentik atas Pasal 33 ayat (3) dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Setelah UUD 1945 diamandemen dalam empat kali, penjelasan UUD 1945 yang berfungsi sebagai tafsiran autentik ditiadakan. Oleh karena itu saat ini satu-satunya lembaga resmi yang memiliki kewenangan menafsirkan UUD 1945 adalah Mahkamah Konstitusi melalui putusan-putusannya. Penafsiran semacam itu bisa dijumpai dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 85/PUU-XI/2013.

Pertimbangan mengenai penguasaan sepenuhnya kekayaan alam oleh Negara demi kemakmuran rakyat merupakan dasar bagi pencabutan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013. Dalam pertimbangannya, MK menyatakan sebagai unsur yang menguasai hajat hidup orang banyak, air sesuai Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) haruslah dikuasai negara. Sehingga, dalam pengusahaan air harus ada pembatasan ketat sebagai upaya menjaga kelestarian dan ketersediaan air bagi kehidupan. Setidaknya, ada lima poin pembatasan yang ditegaskan MK dalam hal pembatasan pengelolaan air. Pertama, setiap pengusahaan air tidak boleh mengganggu dan meniadakan hak rakyat. Selain dikuasai negara, air ditujukan untuk sebesar-

---

<sup>86</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 85/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, hlm. 49.

besarnya kemakmuran rakyat. Kedua, negara harus memenuhi hak rakyat atas air sebagai salah satu hak asasi manusia, yang berdasarkan Pasal 28I ayat (4) UUD harus menjadi tanggung jawab pemerintah. Ketiganya, MK pengelolaan air pun harus mengingat kelestarian lingkungan. Keempat, sebagai cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak air menurut Pasal 33 ayat 2 UUD 1945 harus dalam pengawasan dan pengendalian oleh negara secara mutlak. Kelima, hak pengelolaan air mutlak milik negara, maka prioritas utama yang diberikan perusahaan atas air adalah BUMN atau BUMD. Dengan dibatalkannya keberadaan UU SDA, MK menghidupkan kembali UU Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan untuk mencegah kekosongan hukum hingga adanya pembentuk undang-undang baru. Segala bentuk pengelolaan air, dengan demikian, tidak lagi berdasar pada UU SDA, tetapi UU Pengairan tersebut.

Secara normatif hak atas air mengandung makna di satu pihak sebagai *“the right to maintain access to existing water supplies necessary for the right to water and the right to be free from interference, such as the right to be free from arbitrary disconnections or contamination of water supplies”*, dan di sisi lain *“merupakan the right to a system of water supply and management that provides equality of opportunity for people to enjoy the right to water”*. Artinya, di satu pihak setiap orang harus dapat mengakses air dengan mudah, sedangkan di pihak lain harus memberikan kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk menikmati hak atas air. Pada prinsipnya, air, fasilitas, dan pelayanan atas air harus dapat diakses setiap orang tanpa diskriminasi<sup>87</sup>.

Jaminan hak atas air diperkuat secara kelembagaan dengan hak menguasai negara yang diatur Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dalam kaitannya dengan Pasal 27 UUD 1945, sumber daya air tidak dapat dimaknai semata-mata sebagai komoditas ekonomi, tetapi

---

<sup>87</sup> *Ibid.*

lebih mendasar sebagai salah satu hak asasi manusia yang mendasar untuk mempertahankan hidup. Hak menguasai negara atas sumber daya air harus dipahami juga dalam konteks Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah<sup>88</sup>.

Kebijakan pembaruan agraria dan sumber daya alam tersebut, selanjutnya dilaksanakan antara lain dengan melakukan pengkajian terhadap substansi hukum, dan penegakan hukum. Pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dilakukan dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor serta menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik dimasa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud di atas.

Pemerintah mendasarkan Ketetapan MPR RI di atas, dalam pengaturan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam lebih lanjut, harus mendasarkan Pembukaan Alinea IV UUD NRI 1945 yang menyatakan “..... untuk membentuk suatu Pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial .....”. Selain juga mendasarkan pada Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Pasal ini menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*) bukan negara kekuasaan (*machtstaat*). Hukum berperan sebagai sarana pengendali dan pengontrol kehidupan berbangsa, bernegara, sarana pengawasan

---

<sup>88</sup> *Ibid.*

penyalahgunaan kekuasaan dan sarana pemenuhan hak asasi seluruh warga negara. Menurut Aidul Fitriadi Azhary, secara konseptual, tanggung jawab negara memenuhi hak atas air terkait dengan kedudukan hak atas air sebagai bagian dari hak Ekosok (hak ekonomi, sosial, dan kebudayaan) yang berakar pada konsep kebebasan positif yang menghendaki adanya spektrum yang luas dan efektif bagi negara untuk melakukan intervensi dalam memenuhi hak ekosok. Hak demikian berbeda dengan karakter hak-hak sipil dan politik yang berakar pada konsep kebebasan negatif, yang justru tidak menghendaki adanya campur tangan negara dalam pemenuhan hak-haknya<sup>89</sup>. Dalam kaitan dengan hak atas air, tanggung jawab negara harus dimaknai sebagai penguasaan secara luas dan efektif atas pengelolaan sumber daya air untuk memastikan setiap orang dapat memenuhi kebutuhan atas air secara cukup, aman, dan terjangkau untuk penggunaan pribadi dan rumah tangganya<sup>90</sup>.

Pengelolaan air tanah sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2008 adalah upaya merencanakan, melaksanakan, memantau, mengevaluasi penyelenggaraan konservasi air tanah, pendayagunaan air tanah, dan pengendalian daya rusak air tanah<sup>91</sup>. Sumber daya air termasuk di dalamnya air tanah dikelola secara menyeluruh, terpadu, dan berwawasan lingkungan hidup dengan tujuan untuk mewujudkan kemanfaatan air yang berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Khususnya air tanah harus dikelola dengan prinsip keterpaduan dengan air permukaan. Pengelolaan air tanah diselenggarakan berlandaskan pada kebijakan pengelolaan air tanah dan strategi pengelolaan air tanah. Kebijakan pengelolaan ditujukan sebagai arahan dalam penyelenggaraan konservasi air tanah, pendayagunaan air tanah, pengendalian daya rusak air tanah, dan sistem informasi air

---

<sup>89</sup> *Ibid.*, hlm. 49.

<sup>90</sup> *Ibid.*, hlm. 50.

<sup>91</sup> Pasal 1 angka 7.

tanah yang disusun dengan memperhatikan kondisi air tanah setempat. Kebijakan pengelolaan air tanah tersebut harus disusun dan ditetapkan dalam kebijakan pengelolaan sumber daya air. Kebijakan pengelolaan sumber daya air terdiri atas: (1) kebijakan nasional sumber daya air; (2) kebijakan pengelolaan sumber daya air pada tingkat provinsi; dan (3) kebijakan pengelolaan sumber daya air pada tingkat kabupaten/kota.

## **1. Standar Norma Hak Rakyat atas Air**

### **a. UUD NRI 1945**

- 1) Pasal 28H ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa: “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.” Pengusahaan atas air harus mengingat kelestarian lingkungan hidup, sebab sebagai salah satu hak asasi manusia,
- 2) Pasal 28I ayat (5), yang menyatakan bahwa: “untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan”. Negara harus memenuhi hak rakyat atas air. Sebagaimana dipertimbangkan di atas, akses terhadap air adalah salah satu hak asasi tersendiri.
- 3) Pasal 33 ayat (2) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa: ”cabang-cabang produksi yang penting bagi negara<sup>92</sup> dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai<sup>93</sup> oleh negara<sup>94</sup>”.

---

<sup>92</sup> Maksudnya adalah bahwa sumber daya air sebagai cabang produksi penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara, bukan dikuasai oleh perseorangan dan/atau badan hukum privat baik nasional maupun asing.

- 4) Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa: “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara<sup>95</sup> dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat<sup>96</sup>”.

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan

---

<sup>93</sup> Menurut Hakim Maruarar Siahaan, pengertian dikuasai oleh negara dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada kepemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD NRI 1945, baik dibidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin” dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Dalam pengertian tersebut, tercakup pula pengertian kepemilikan publik oleh rakyat secara kolektif. “Rakyat secara kolektif itu dikontsruksikan oleh UUD NRI 1945 memberikan mandat kepada Negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*) dan konsesi (*concessie*)”, Putusan Mahkamah Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, hlm 514-515.

<sup>94</sup> Menurut Eggi Sudjana, pengertian dikuasai negara, tentu negara dalam hal ini, ada yang melaksanakan, yaitu Pemerintah. Jadi, Pemerintahlah yang menguasai. Baik pusat maupun daerah, kalau pun ini mau dibikin pengertian usaha, Pemerintah bisa membuat dalam kategori BUMN atau BUMD kalau di daerah, hak itu bukan diberikan oleh Pemerintah kepada perorangan, dalam Putusan Mahkamah Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, hlm 238-239.

<sup>95</sup> Bahwa pengertian “dikuasai oleh negara” sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 UUD 1945 tersebut dapat dilihat dari pernyataan-pernyataan para pendiri negara yang terlibat dalam penyusunan teks UUD 1945. Prof. Dr. Mr. Soepomo, dalam salah satu bukunya memberi pengertian “dikuasai” sebagai berikut: “.....termasuk pengertian mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertimbangkan produksi.....”. Selanjutnya Dr. Mohammad Hatta, menyatakan: “.....Pemerintah membangun dari atas, melaksanakan yang besar-besar seperti membangun tenaga listrik, persediaan air minum, ....., menyelenggarakan berbagai macam produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. “*Public utilities*” diusahakan oleh Pemerintah. Milik perusahaan besar tersebut sebaik-baiknya ditangan Pemerintah.....” Dituliskan oleh Dr. Mohammad Hatta dalam Majalah Gema Angkatan 45 terbitan tahun 1977, dengan judul: “Pelaksanaan Undang-undang Dasar 1945 Pasal 33”.

<sup>96</sup> Menurut Eggi Sudjana bahwa pengelolaan sumber daya air ini harus memperhatikan 3 hal, yaitu fungsi sosial, fungsi lingkungan hidup, dan fungsi ekonomi secara selaras”. Hal ini menunjukkan bahwa dimensi ekonomi, dimensi komoditas bisnis, juga menjadi salah satu faktor di dalam pengelolaan sumber daya air. Ekonomi secara selaras, pengertian selaras dimaksudkan untuk menyeimbangkan dimensi lingkungan hidup dan dimensi fungsi sosialnya. Pengertian selaras adalah kemampuan untuk keseimbangan antara fungsi sosial dan lingkungan hidup di satu sisi dan dijadikan komoditas di sisi lain. Karena juga rasional, bagaimana mau mengelola air yang punya dimensi ekonomis kalau orang atau perusahaan yang diberi hak untuk mengelola tidak dapat keuntungan, tidak mungkin akan berjalan dengan baik, maka kata kuncinya tetap ada pada “selaras”; Boleh memperoleh keuntungan dalam batas-batas tertentu dari komoditas fungsi air, tetapi harus ingat selaras dalam pengertian air punya fungsi sosial dan fungsi lingkungan hidupnya, dalam Putusan Mahkamah Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, hlm 239.

dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dari ketentuan yang tertuang dalam Pasal ini bisa disimpulkan tiga hal mendasar:

- a. Sumber daya alam harus dimanfaatkan secara bijaksana agar dapat memberikan manfaat secara berkelanjutan dari generasi ke generasi;
- b. Pemanfaatan sumber daya alam dilakukan dengan selalu memperhatikan kelestarian lingkungan hidup sehingga generasi mendatang tetap mempunyai pilihan untuk memanfaatkannya,
- c. Generasi saat ini memikul tanggung jawab untuk menjamin agar generasi mendatang tetap memiliki sumber dan penunjang hidup mereka yang sejahtera dengan mutu setinggi-tingginya.<sup>97</sup>

Dengan demikian bisa dikatakan bahwa Negara diberi “hak penguasaan” atas kekayaan alam milik bangsa Indonesia agar digunakan sepenuhnya bagi besar kemakmuran seluruh rakyat. Pertimbangan mengenai penguasaan sepenuhnya kekayaan alam oleh Negara demi kemakmuran rakyat ini jugalah yang mendasari dicabutnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013. Dalam pertimbangannya, MK menyatakan sebagai unsur yang menguasai hajat hidup orang banyak, air sesuai Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) haruslah dikuasai negara. Sehingga, dalam pengusahaan air harus ada pembatasan ketat sebagai upaya menjaga kelestarian dan ketersediaan air bagi kehidupan. Setidaknya, ada lima poin pembatasan yang ditegaskan MK dalam hal pembatasan pengelolaan air, yaitu:

*Pertama*, setiap pengusahaan air tidak boleh mengganggu dan meniadakan hak rakyat. Selain dikuasai negara, air ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

*Kedua*, negara harus memenuhi hak rakyat atas air sebagai salah satu hak asasi manusia, yang berdasarkan Pasal 28I ayat (4) UUD harus menjadi tanggung jawab pemerintah.

*Ketiganya*, MK pengelolaan air pun harus mengingat kelestarian lingkungan.

---

<sup>97</sup>Hermin Hadiati Koeswadji, *Hukum Pidana Lingkungan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 16-17

*Keempat*, sebagai cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak air menurut Pasal 33 ayat 2 UUD NRI 1945 harus dalam pengawasan dan pengendalian oleh negara secara mutlak.

*Kelima*, hak pengelolaan air mutlak milik negara, maka prioritas utama yang diberikan perusahaan atas air adalah BUMN atau BUMD.

Dikatakan oleh Mahkamah Konstitusi bahwa hak rakyat atas air adalah hak asasi manusia dan hal ini menjadi tanggung jawab pemerintah. Oleh karena itu setiap perusahaan air, terutama air tanah sebagai sumber air konsumsi dominan, tidak boleh mengganggu dan meniadakan hak rakyat. Selain perlindungan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, hak warga negara atas air tanah juga ditekankan dalam paradigma pembangunan berkelanjutan yang mengandung makna bahwa pengelolaan sumberdaya alam untuk memenuhi kebutuhan sekarang tidak boleh mengurangi kemampuan sumberdaya alam untuk memenuhi kebutuhan generasi yang akan datang.

#### **b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria**

Hak menguasai negara dalam UU No. 5 Tahun 1960 (selanjutnya ditulis dengan UUPA), dimaknai sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 sebagai berikut:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk : a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

UUPA mengatur dengan tegas cakupan kewenangan hak menguasai negara, dan UUPA menetapkan pembatasan sebagai capaian dari hak menguasai negara adalah bahwa wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut harus digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Terkait dengan hak atas air tanah, dalam Pasal 11 ayat (1) UUPA menetapkan bahwa hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa serta wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai tujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat (sebagaimana disebut dalam Pasal 2 ayat (3)) dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas. Normanya adalah pemanfaatan tanah tidak dilakukan secara sewenang-wenang dan penguasaan yang melampaui batas.

Setiap warga negara diberikan hak untuk pemanfaatan hak atas air menurut UUPA dengan hak guna air. Pasal 47 (1) UUPA menetapkan bahwa hak guna air ialah hak memperoleh air untuk keperluan tertentu dan/atau mengalirkan air itu di atas tanah orang lain.

### c. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan

Dalam bidang tata guna air berlaku Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan yang mencabut ketentuan-ketentuan dalam *Algemeen Water Reglements Staatbald* 1936 Nomor 198. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 itu menyatakan bahwa air berikut sumber-sumbernya termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai manfaat serbaguna dan dibutuhkan manusia sepanjang masa, baik di bidang ekonomi, sosial maupun budaya. Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran manusia secara adil dan merata. Pemafaatan ini harus diabdikan kepada kepentingan dan kesejahteraan rakyat yang sekaligus menciptakan pertumbuhan, keadilan sosial dan kemampuan untuk berdiri atas kekuatan sendiri menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

*Algemeen Water Reglement* 1936 belum berlaku untuk seluruh Indonesia, dahulu ia hanya berlaku di Pulau Jawa dan Madura yang meliputi provinsi-provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur. Ketentuan dalam peraturan perundang-undangan warisan pemerintah kolonial Belanda ini hanya menekankan pengaturan dan pengurusan salah satu bidang penggunaan air saja, dan tidak memberikan dasar yang kuat bagi usaha-usaha pengembangan dan pemanfaatan air dan atau sumber-sumber air untuk meningkatkan taraf hidup rakyat.

Air beserta sumber-sumbernya, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan mempunyai fungsi sosial serta digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Tentang

Pengairan. Hak menguasai oleh negara memberi kewenangan kepada pemerintah untuk:

- a. Mengelola serta mengembangkan kemanfaatan air dan/atau sumber-sumber air.
- b. Menyusun, mengesahkan, dan/atau memberi izin berdasarkan tata pengaturan air dan tata pengairan.
- c. Mengatur, mengesahkan dan/atau memberi izin peruntukan, penggunaan, penyediaan air dan/atau sumber-sumber air.
- d. Mengatur, mengesahkan dan/atau memberi izin perusahaan air, dan/atau sumber-sumber air.
- e. Menentukan dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum dan hubungan-hubungan hukum antara orang dan/atau badan hukum dalam persoalan air dan/atau sumber-sumber air.

Terdapat perbedaan kewenangan pengelolaan air permukaan dan air tanah karena ditangani oleh instansi pemerintah yang berlainan. Pengelolaan air permukaan ditangani oleh Kementerian Pekerjaan Umum yang teknis operasionalnya dipegang oleh Direktorat Jenderal Pengairan dengan pengaturan di daerah dilakukan secara dekonsentrasi dalam satuan daerah aliran sungai (DAS). Sedangkan pengelolaan air tanah berada di bawah tanggung jawab Kementerian Pertambangan, Energi, dan Sumber Daya Mineral yang operasionalnya dikendalikan oleh Direktorat Geologi Tata Lingkungan. Operasional administratif di daerah kewenangannya diberikan kepada Gubernur melalui asas tugas pembantuan (*Medebewind*).

Pelaksanaan hak menguasai oleh negara tersebut harus menghormati hak yang dimiliki masyarakat adat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional (Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Pengairan). Masyarakat adat setempat yang dimaksud adalah masyarakat yang tata kehidupannya didasarkan atas kebiasaan dan keagamaan, termasuk juga lembaga-lembaga masyarakat yang bersifat religius.

Dalam upaya mewujudkan perlindungan di bidang tata guna air, Pasal 13 Undang-Undang Pengairan menyatakan bahwa air, sumber air beserta bangunan-bangunan pengairan harus dilindungi serta diamankan, dipertahankan, dan dijaga kelestariannya agar dapat memenuhi fungsi sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 Undang-Undang Pengairan melalui upaya-upaya:

- a. Penyelamatan tanah dan air.
- b. Pengamanan dan pengendalian daya rusak air terhadap sumber-sumbernya dan daerah sekitarnya.
- c. Pencegahan terhadap terjadinya pengotoran air yang dapat merugikan penggunaannya serta lingkungannya.
- d. Pengamanan dan perlindungan terhadap bangunan-bangunan pengairan, sehingga tetap berfungsi sebagaimana mestinya.

Peraturan perundang-undangan tentang sumber daya air yang berlaku sampai saat ini bersumber pada peraturan perundang-undangan zaman Hindia Belanda maupun produk Negara Republik Indonesia. Sebagaimana dikemukakan di atas, salah satu aspek perlindungan hukum adalah perbuatan atau hal melindungi subjek-subjek hukum dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga apabila suatu peraturan perundang-undangan dipandang tidak mampu memberikan perlindungan ia layak dicabut. Berkenaan dengan hak warga negara atas air tanah, pencabutan peraturan perundang-undangan itu diberlakukan terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air yang menggantikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan. Pencabutan Undang-Undang Sumber Daya Air oleh Mahkamah Konstitusi dan pemberlakuan kembali Undang-Undang Pengairan tersebut menunjukkan dengan jelas upaya perlindungan hukum terhadap hak warga negara atas air tanah dalam pertimbangan-pertimbangannya.

**d. UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia**

- 1) Konsiderans huruf d, yang menyatakan bahwa: “bahwa bangsa Indonesia sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa mengemban tanggungjawab moral dan hukum untuk menjunjung tinggi dan melaksanakan Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia yang ditetapkan Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta berbagai instrumen internasional lainnya...”.
- 2) Pasal 71 yang menyatakan bahwa: “Pemerintah wajib dan bertanggungjawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-undang ini, peraturan perundangan lain, dan hukum internasional hak asasi manusia...”.

**e. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup**

Sehubungan dengan pengelolaan lingkungan hidup yang bijaksana, Emil Salim mengatakan,

“Pembangunan berkelanjutan mengharuskan kita mengelola sumber daya alam serasional mungkin. Ini berarti keempat kelompok sumber alam seperti pertambangan, hutan pelestarian alam, hutan lindung dan hutan produksi bisa diolah asalkan secara rasional dan bijaksana. Untuk itu diperlukan pendekatan pembangunan dengan pengembangan lingkungan hidup yaitu *eco-development*. Pendekatan ini tidak menolak diubah dan diolahnya sumber alam untuk pembangunan dan kesejahteraan manusia. Tetapi “kesejahteraan manusia” mengandung makna lebih luas, mencakup tidak hanya kesejahteraan material, pemenuhan kebutuhan generasi kini, tetapi juga mencakup kesejahteraan non-fisik, mutu kualitas hidup (*liveable environment*) dan jaminan bahwa kesejahteraan terprlihara kesinambungannya bagi generasi masa depan. Pengelolaan sumber daya alam yang tidak rasional dan kurang bijaksana harus dicegah agar kesejahteraan generasi masa kini dicapai dengan tidak menghancurkan lingkungan bagi peningkatan kesejahteraan generasi masa depan. Dalam pendekatan ini berlaku dalil apa yang diambil dari alam harus dikembalikan

ke alam, sekurang-kurangnya diganti dengan hal yang berperan serupa kepada alam.”<sup>98</sup>.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan, “Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.”

Di dalam kesatuan ruang itu tidak hanya dapat makhluk hidup, melainkan juga benda-benda tidak hidup seperti udara, air dalam berbagai bentuknya, tanah dan batu, dan lain sebagainya. Kegiatan manusia memanfaatkan atau yang berkaitan dengan benda-benda itu diatur dalam hukum lingkungan yang berisi ketentuan dan norma-norma hukum. Secara umum Undang-Undang Lingkungan Hidup memberikan perlindungan yang mencakupi sumber daya hayati, sumber alam non-hayati dan sumber alam buatan. Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menurut Pasal 1 angka 2 UU No. 32 Tahun 2009 adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menyatakan bahwa: Sumber daya alam adalah unsur lingkungan hidup yang terdiri atas sumber daya hayati dan nonhayati yang secara keseluruhan membentuk kesatuan ekosistem.

Menurut Koesnadi Hardjasoemantri bahwa sumber daya unsur lingkungan hidup yang terdiri atas sumber daya manusia, sumber daya alam,

---

<sup>98</sup>Emil Salim, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Cet. Ke-6, LP3ES, Jakarta, 1993, hlm. 169.

baik hayati maupun nonhayati dan sumber daya buatan.” Termasuk sumber daya nonhayati adalah ketentuan tentang air, tanah, udara, bahan galian, bentang alam, dan formasi geologis atau proses alam yang sangat indah yang penting untuk ilmu pengetahuan.<sup>99</sup>

Menurut Pasal 2, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan berdasarkan asas tanggung jawab negara, yang berarti bahwa:

- a. negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan.
- b. negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
- c. negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menurut Pasal 3 UU No. 32 Tahun 2009 adalah sebagai berikut:

- a. melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- b. menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia;
- c. menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;
- d. menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup;
- e. mencapai keserasian, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hidup;
- f. menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan;
- g. menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia;
- h. mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana;
- i. mewujudkan pembangunan berkelanjutan; dan
- j. mengantisipasi isu lingkungan global.

Ruang Lingkup perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menurut Pasal 4 UU No. 32 Tahun 2009 meliputi: a. perencanaan; b. pemanfaatan; c. pengendalian; d. pemeliharaan; e. pengawasan; dan f. penegakan hukum.

---

<sup>99</sup>Koesnadi Hardjasoemantri, *op. cit.*, hlm. 274.

Pasal 63 (1) menentukan bahwa dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah Pusat bertugas dan berwenang:

- a. menetapkan kebijakan nasional;
- b. menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria;
- c. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH nasional;
- d. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai KLHS;
- e. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai amdal dan UKL-UPL;
- f. menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam nasional dan emisi gas rumah kaca; g. mengembangkan standar kerja sama;
- g. mengoordinasikan dan melaksanakan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- h. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai sumber daya alam hayati dan nonhayati, keanekaragaman hayati, sumber daya genetik, dan keamanan hayati produk rekayasa genetik;
- i. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai pengendalian dampak perubahan iklim dan perlindungan lapisan ozon;
- j. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai B3, limbah, serta limbah B3;
- k. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai perlindungan lingkungan laut;
- l. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas batas negara;
- m. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan nasional, peraturan daerah, dan peraturan kepala daerah;
- n. melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan;
- o. mengembangkan dan menerapkan instrumen lingkungan hidup;
- p. mengoordinasikan dan memfasilitasi kerja sama dan penyelesaian perselisihan antardaerah serta penyelesaian sengketa;
- q. mengembangkan dan melaksanakan kebijakan pengelolaan pengaduan masyarakat;
- r. menetapkan standar pelayanan minimal;
- s. menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; u. mengelola informasi lingkungan hidup nasional;
- t. mengoordinasikan, mengembangkan, dan menyosialisasikan pemanfaatan teknologi ramah lingkungan hidup;
- u. memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan;
- v. mengembangkan sarana dan standar laboratorium lingkungan hidup;
- w. menerbitkan izin lingkungan;
- x. menetapkan wilayah ekoregion; dan aa.melakukan penegakan hukum lingkungan hidup.

Selanjutnya menurut Pasal 64 Tugas dan wewenang Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 ayat (1) dilaksanakan dan/atau dikoordinasikan oleh Menteri.

UU No. 32 Tahun 2009 memberikan ketentuan mengenai hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia. Adapun pengaturan hak atas lingkungan hidup dalam UU No. 32 Tahun 2009 seperti dijabarkan dalam Tabel 3.

**Tabel 3.**  
**Pengaturan Hak Atas Lingkungan Hidup**  
**Dalam UU No. 32 Tahun 2009**

<b>Pasal</b>	<b>Hak Warga Negara</b>
Pasal 65 (1)	Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia.
Pasal 65 (2)	Setiap orang berhak mendapatkan pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
Pasal 65 (3)	Setiap orang berhak mengajukan usul dan/atau keberatan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup.
Pasal 65 (4)	Setiap orang berhak untuk berperan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
Pasal 65 (5)	Setiap orang berhak melakukan pengaduan akibat dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.
Pasal 66	Setiap orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dapat dituntut secara pidana maupun digugat secara perdata.

Disamping memberikan serangkain hak atas lingkungan hidup, UU No 32 tahun 2009 dalam Pasal 67 memberikan kewajiban kepada setiap orang untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Disamping juga memberikan kewajiban bagi setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang

terkait dengan lingkungan sebagaimana diatur dalam Pasal 68 yang menyatakan bahwa: Setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan berkewajiban: a. memberikan informasi yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup secara benar, akurat, terbuka, dan tepat waktu; b. menjaga keberlanjutan fungsi lingkungan hidup; dan c. menaati ketentuan tentang baku mutu lingkungan hidup dan/atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.

Negara menyadari betul mengenai pentingnya partisipasi masyarakat dalam hal pengelolaan lingkungan hidup, maka selain Negara menetapkan serangkaian hak dan kewajiban, Negara dalam UU No. 32 Tahun 2009 Pasal 70 menetapkan partisipasi masyarakat sebagai berikut:

- (1) Masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
- (2) Peran masyarakat dapat berupa: a. pengawasan sosial; b. pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan; dan/atau c. penyampaian informasi dan/atau laporan.
- (3) Peran masyarakat dilakukan untuk: a. meningkatkan kepedulian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; b. meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat, dan kemitraan; c. menumbuhkembangkan kemampuan dan kepeloporan masyarakat; d. menumbuhkembangkan ketanggapsegeraan masyarakat untuk melakukan pengawasan sosial; dan e. mengembangkan dan menjaga budaya dan kearifan lokal dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup.

#### **f. Konvensi Internasional**

- 1) Pembukaan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Alinea 5 yang menyatakan bahwa: “Menimbang bahwa bangsa-bangsa dari Perserikatan Bangsa-Bangsa sekali lagi telah menyatakan di dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa kepercayaan mereka akan hak-hak dasar dari, akan martabat dan nilai seseorang manusia dan akan hak-hak yang sama dari pria maupun wanita, dan telah bertekad untuk menggalakkan kemajuan sosial dan taraf hidup yang lebih baik di dalam kemerdekaan yang lebih luas.
- 2) Pasal 3 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menyatakan: “*Everyone has the right to life, liberty and security of person*”. (“Setiap orang mempunyai hak untuk hidup dan kemerdekaan serta keamanan pribadi” ).
- 3) The United Nations Commission on Human Rights telah mengadopsi Decision 1999/108 yang menyatakan “hak atas air minum dan pelayanan sanitasi adalah hak asasi manusia”. Demikian juga Resolusi Sub Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities 1998/7 menyatakan: “hak atas air minum dan sanitasi untuk setiap laki-laki, perempuan dan anak-anak adalah prinsip fundamental dari persamaan, martabat manusia dan keadilan sosial”. Selanjutnya dalam Resolusi No.2000/8 yang diadopsi SubCommission on Human Rights: “*Promotion of the realization of the right to drinking water and sanitation*”, dinyatakan keprihatinan SubKomisi terhadap lebih dari 1 juta penduduk dunia yang menderita ketiadaan akses terhadap air minum dan lebih dari 4 juta penduduk dunia hidup dalam kondisi sanitasi yang tidak layak. Dalam resolusi ini, Pasal 2 dinyatakan juga “... *the effect that various obstacles linked to the realization of the right of everyone to drinking water supply and*

*sanitation seriously impede the realization of economic, social and cultural rights, and that equality is an essential element for effective participation in the realization of the right to development and the right to a healthy environment.”* Pernyataan-pernyataan semacam ini terus diulangi, seperti dinyatakan dalam Resolusi Commission on Human Rights 2003/71 “*Human Rights and the Environment as part of sustainable development*”.

- 4) Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), Pasal 11 dan 12, termasuk General Comment No.15 (2002) yang diadopsi *the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, berjudul “*the right to water*”, yang menyatakan bahwa: hak atas air sebagai hak asasi manusia dimuat dalam berbagai standar dan norma internasional tentang hak asasi manusia. Hak atas air merupakan komponen yang integral dengan hak asasi manusia atas standar hidup yang layak, dan juga hak untuk hidup.
- 5) United Nations Water Conference, menyatakan bahwa hak atas air sebagai hak asasi manusia harus dimuat dalam berbagai standard dan norma hukum internasional.

## **2. Hak Atas Air adalah Hak Asasi Manusia yang Harus Dijamin Penemuan dan Perlindungannya oleh Negara**

Pada awalnya hak atas air tidak diakui sebagai konteks hak asasi manusia yang sifatnya mandiri. Alasan yang biasa dikemukakan adalah bahwa pada kenyataannya air telah masuk menjadi bagian yang integral dalam hak-hak fundamental manusia yang lain. Salah satu hak dasar yang diatur dalam aturan hak asasi manusia adalah hak untuk hidup. Hak atas air dianggap sebagai subordinat dari

hak untuk hidup. Menetapkan hak atas air menjadi hak asasi manusia yang berdiri sendiri merupakan suatu proses perubahan konseptual hak asasi manusia di mana dahulunya hak atas air secara konseptual dianggap sebagai hak derivatif yang lahir dari hak-hak fundamental lainnya, apakah termasuk dalam salah satu cabang hak asasi manusia atau dapat berdiri sendiri<sup>100</sup>. Hak atas air merupakan hak asasi yang bukan datang dari negara, konteks ekologis tertentu dari eksistensi manusia yang memunculkan hak atas air. Oleh karena itu, masuknya negara dalam pengelolaan air sebagai wujud hak menguasai yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 merupakan bentuk perlindungan hak-hak asasi tersebut agar dapat terjaga dan terjamin bagi seluruh rakyat, yang tidak dapat dihilangkan oleh siapapun, karena hak atas air merupakan hak yang bersifat kodrati, sehingga jelas bahwa air sebagai kebutuhan manusia merupakan hak yang harus dipenuhi oleh negara sebagai bentuk pengakuan terhadap hak untuk hidup itu sendiri<sup>101</sup>. Oleh karena itu, keberadaan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 secara filosofis merupakan penjelmaan Sila ke-5 Pancasila yaitu Keadilan bagi Seluruh Rakyat Indonesia, dimana air sebagai salah satu kekayaan nasional merupakan kebutuhan rakyat yang dikuasai negara dalam kerangka memberikan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia<sup>102</sup>.

“Hak atas air” sebagai “hak asasi manusia”– sebagai elemen hak yang utama dalam Pasal 11 dan 12 Kovenan Hak Ekosob. Hak atas air merujuk pada pengertian – “*the right to water*” sebagaimana dijabarkan dalam Komentar Umum (General Comment) Komite Ekosob No. 15 yang menjelaskan Pasal 11 dan 12 Kovenan Hak

---

<sup>100</sup> Yunani Abiyoso, 2012, *Pemenuhan Hak Atas Air oleh Negara: Studi Yuridis Terkait Air di Jakarta*, Tesis, Jakarta: Universitas Indonesia, hlm. 13.

<sup>101</sup> Arinto Nurcahyono, Husni Syam, Yuhka Sundaya, 2015, “Hak Atas Air dan Kewajiban Negara dalam Pemenuhan Akses terhadap Air”, *Jurnal MIMBAR*, Vol. 31, No. 2 (Desember, 2015):389-398, hlm. 390.

<sup>102</sup> *Ibid.*

Ekosob, bukan *water rights*<sup>103</sup>. Pasal 11 dan 12 Konvensi Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang menyatakan hak atas air tidak bisa dipisahkan dari hak-hak asasi manusia lainnya, yaitu air tidak hanya sebagai komoditas ekonomi dan akses terhadap air (*right to water*) adalah hak asasi manusia. *The human right to water entitles everyone to sufficient, affordable, physically accessible, safe and acceptable water for personal and domestic uses*. Hak atas air juga termasuk kebebasan untuk mengelola akses atas air.

Elemen hak atas air harus mencukupi untuk martabat manusia, kehidupan dan kesehatan. Kecukupan hak atas air tidak bisa diterjemahkan dengan sempit, hanya sebatas pada kuantitas volume dan teknologi. Air harus diperlakukan sebagai barang sosial dan budaya, tidak semata-mata sebagai barang ekonomi<sup>104</sup>. Sehingga DPR dan Pemerintah tidak dapat semena-mena menafsirkan hak atas air sebagai “*water rights*” dengan mengizinkan hak guna pakai dan hak guna usaha atas air, yang pada prinsipnya memperbolehkan komersialisasi air untuk keuntungan orang seorang dan badan usaha privat, seperti yang dianut dalam UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air<sup>105</sup>.

Kovenan Hak Ekosob disusun, tidak lain dan tidak bukan untuk perlindungan dan pemenuhan hak, agar setiap orang dan kelompok masyarakat dapat menikmati semua katalog hak ekosob, setinggi-tingginya dan semaksimal mungkin, yang bisa dicapai manusia. Untuk itulah kerangka kerja negara disusun untuk keperluan meningkatkan penikmatan hak-hak ekosob semua orang, bukan sebaliknya malah Negara berkontribusi terhadap penurunan (degradasi) penikmatan hak ekosob

---

<sup>103</sup> Yosep Adi Prasetyo, 2012, “Hak Ekosob dan Kewajiban Negara”, Makalah dalam Penguatan Pemahaman Hak Asasi Manusia Untuk Hakim Seluruh Indonesia, Yogyakarta: PUSHAM UII, hlm. 13.

<sup>104</sup> Arinto Nurcahyono, Husni Syam, Yuhka Sundaya, *op. cit.*, hlm. 391.

<sup>105</sup> Yosep Adi Prasetyo, *op. cit.*, hlm. 10.

warganegaranya<sup>106</sup>. Hak asasi manusia atas air<sup>107</sup> memberikan hak kepada setiap orang atas air yang memadai, aman, bisa diterima, bisa diakses secara fisik dan mudah didapatkan untuk penggunaan personal dan domestik. Jumlah air bersih yang memadai diperlukan untuk mencegah kematian karena dehidrasi, untuk mengurangi risiko penyakit yang berkaitan dengan air, serta digunakan untuk konsumsi, memasak, dan kebutuhan higienis personal dan domestik<sup>108</sup>.

Menurut Komentar Umum 15 (2002) Hak Atas Air (Pasal 11 dan 12 Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya) menegaskan bahwa: Air adalah suatu hak asasi manusia yang termuat dalam pasal 11, paragraf 1 (Komentar Umum No.6, 1995). Muatan normatif hak atas air yang terdiri dari:<sup>109</sup>

*Pertama*, hak atas air berisikan kebebasan-kebebasan dan hak-hak. Kebebasan ini termasuk hak untuk menjaga akses kepada suplai air yang ada yang dibutuhkan untuk terpenuhinya hak atas air, dan hak untuk bebas dari

---

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> Pada awalnya, hak asasi manusia diatur secara umum dan tidak secara tegas membahas keseluruhan. Salah satu hak dasar yang diatur dalam aturan hak asasi manusia adalah hak untuk hidup. Hak atas air dianggap sebagai subordinat dari hak untuk hidup. Menetapkan hak atas air menjadi hak asasi manusia yang berdiri sendiri merupakan suatu proses perubahan konseptual hak asasi manusia di mana dahulunya hak atas air secara konseptual dianggap sebagai hak derivatif yang lahir dari hak-hak fundamental lainnya, apakah termasuk dalam salah satu cabang hak asasi manusia atau dapat berdiri sendiri.

Baru pada tahun 2002, Komite Hak Ekosob menyampaikan sebuah pernyataan bahwa Komite menyatakan bahwa hak atas air secara eksplisit disebut sebagai hak asasi manusia dalam sebuah dokumen resmi. Selanjutnya Komite Hak Ekosob Lembaga yang berada dalam naungan PBB tersebut kemudian menerbitkan “General Comments on the Right to Water” (General Comments No. 15/GC-15) yang antara lain memuat pernyataan: “*The human right to water entitles everyone to sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic uses. An adequate amount of safe water is necessary to prevent death from dehydration, reduce the risk of water-related disease and provide for consumption, cooking, personal and domestic hygienic requirements*”.

<sup>108</sup> Arinto Nurcahyono, Husni Syam, Yuhka Sundaya, *op. cit.*, hlm. 392. Keterkaitan hak atas air dengan hak-hak asasi lainnya dijelaskan bahwa Hak atas air tidak bisa dilepaskan dari hak untuk mendapatkan standar kesehatan tertinggi. Jaminan pada hak perempuan untuk “menikmati kondisi hidup yang layak, terutama dalam kaitan dengan [...] suplai air” (CEDAW, 1979). Lalu berkaitan dengan hak anak, negara berkewajiban untuk memerangi penyakit dan kekurangan gizi “melalui pengaturan tentang makanan bergizi dan air minum yang layak”. (CRC, 1979). Air dibutuhkan untuk tujuan yang berbeda-beda, selain penggunaan personal dan domestik, untuk merealisasikan bermacam-macam hak yang ada dalam Kovenan. Misalnya, air dibutuhkan untuk memproduksi makanan (hak atas bahan pangan yang layak) serta menjamin higienitas lingkungan (hak atas kesehatan). Air sangat dibutuhkan untuk menjamin standar kehidupan (hak untuk mendapatkan nafkah dengan bekerja) dan untuk menikmati praktik-praktik budaya tertentu (hak untuk mengambil bagian dalam kehidupan budaya). Meski demikian, prioritas alokasi air harus diberikan kepada hak atas air untuk penggunaan personal dan domestik. Prioritas juga harus diberikan kepada sumber daya air yang dibutuhkan untuk mencegah kelaparan dan penyakit, juga yang dibutuhkan untuk memenuhi kewajiban inti dari setiap hak yang diatur dalam Kovenan.

<sup>109</sup> *Ibid.*

gangguan, seperti hak untuk bebas dari pemutusan sewenang-wenang atau kontaminasi suplai air. Sebaliknya, “hak” termasuk hak atas sistem suplai dan manajemen air yang memungkinkan kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk menikmati hak atas air.

*Kedua*, Unsur-unsur hak atas air harus memadai bagi martabat, kehidupan dan kesehatan manusia, sesuai dengan pasal 11 paragraf 1 dan pasal 12. Kelayakan air tidak bisa diartikan secara sempit, dengan mengacu hanya pada kuantitas dan teknologi yang digunakan. Air harus diperlakukan sebagai suatu barang sosial dan budaya, tidak hanya sebagai barang ekonomis. Pemenuhan hak atas air juga harus bersifat berkelanjutan, menjamin bahwa hak tersebut dapat terus dipenuhi untuk generasi sekarang dan yang akan datang.

Pengakuan akses terhadap air sebagai hak asasi manusia mengindikasikan dua hal; di satu pihak adalah pengakuan terhadap kenyataan bahwa air merupakan kebutuhan yang demikian penting bagi hidup manusia, di pihak lain perlunya perlindungan kepada setiap orang atas akses untuk mendapatkan air<sup>110</sup>. Pemangku kewajiban HAM sepenuhnya adalah negara, dalam hal ini adalah pemerintah. Kalau saja mau membuka-buka dokumen tentang komentar umum mengenai pasal-pasal dalam Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM), maka kita akan menyadari akan kesalahan ini. Semua penjelasan dalam komentar umum menyatakan bahwa perwujudan HAM sepenuhnya adalah kewajiban negara. Negara harus menjalankan kewajiban pemenuhan HAM dalam bentuk antara lain penghormatan (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*)<sup>111</sup>.

Dalam hal tanggung jawab negara terhadap hak asasi manusia dua bentuk obligasi negara yang pokok berdasarkan Kovenan Hak Ekosob yaitu *obligations of conduct* dan *obligation of result*. *Obligation of conduct*, merupakan obligasi atau kewajiban negara untuk melakukan sesuatu, semua upaya dan segala tindakan untuk mempromosikan (*to promote*), menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfill*) – memfasilitasi (*to facilitate*) dan menyediakan (*to*

---

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> Yosep Adi Prasetyo, *op. cit.*, hlm. 2.

*provide*) – penikmatan hak-hak ekosob<sup>112</sup>. Obligasi Negara Menurut Pasal 2 ayat (1) Kovenan Hak Ekosob Pasal 2 ayat (1) Kovenan Hak Ekosob menyatakan: “Setiap Negara Peserta Kovenan ini berupaya untuk mengambil langkah-langkah, secara sendiri maupun melalui bantuan dan kerjasama internasional, khususnya dalam bidang ekonomi dan teknis, sejauh dimungkinkan oleh sumberdaya yang tersedia, yang mengarah pada pencapaian secara bertahap demi realisasi sepenuhnya dari hak-hak yang diakui dalam Kovenan ini dengan semua cara yang tepat, termasuk pada khususnya dengan mengadopsi langkah-langkah legislatif”. Menurut Komite Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Komite Hak Ekosob), Pasal 2 tersebut mengandung kepentingan khusus untuk mencapai pemahaman seutuhnya atas Kovenan dan harus dilihat dalam hubungannya yang dinamis dengan semua ketentuan Kovenan lainnya. Pasal 2 ini menjelaskan sifat dari kewajiban yang umum ditempuh oleh Negara Peserta Kovenan. Selain itu, penting untuk memahami arti dari istilah-istilah yang digunakan dalam Pasal 2 Kovenan untuk memahami bagaimana implementasi kewajiban Negara seharusnya dijalankan. Istilah-istilah seperti: berupaya mengambil langkah-langkah (*undertakes to take steps*), sejauh dimungkinkan oleh sumberdaya yang tersedia (*to the maximum available resources*), pencapaian secara bertahap demi realisasi sepenuhnya (*achieving progressively the full realization*), dan dengan semua cara yang tepat, termasuk pada khususnya dengan mengadopsi langkah-langkah legislatif (*by all appropriate means including particularly adoption of legislative measures*). Penggunaan istilah “Setiap Negara Peserta... berupaya mengambil langkah-langkah” sebagaimana tersebut dalam Pasal 2 (1) Kovenan Hak Ekosob, memang biasanya ditafsirkan dengan kandungan arti implementasi Kovenan secara bertahap. Namun demikian, Komite

---

<sup>112</sup> *Ibid.*, hlm. 11.

Hak Ekosob melalui Komentar No. 3 telah menjelaskan bahwa, "...walaupun realisasi sepenuhnya atas hak-hak yang relevan bisa dicapai secara bertahap, namun langkah-langkah ke arah itu harus diambil dalam waktu yang tidak lama setelah Kovenan berlaku bagi Negara Peserta bersangkutan." Langkah-langkah tersebut haruslah dilakukan secara terencana, konkrit dan diarahkan kepada sasaran-sasaran yang dirumuskan se jelas mungkin dalam rangka memenuhi kewajiban-kewajiban Kovenan. Komite Hak Ekosob mengakui bahwa negaralah yang harus memutuskan langkah-langkah yang tepat dan hal tersebut bergantung pada hak yang hendak diimplementasikan<sup>113</sup>.

Istilah '*all appropriate measures*' jelas berkaitan baik dengan kewajiban melakukan (*obligations of conduct*) maupun kewajiban hasil (*obligation of result*). Sementara itu berkait istilah 'mengadopsi langkah-langkah legislatif' (*adoption of legislative measures*), keberadaan hukum jelas penting tetapi hal tersebut belumlah cukup membuktikan Negara Peserta telah menjalankan kewajibannya sesuai Kovenan. Berdasarkan pengalaman akan muncul adanya kesenjangan antara peraturan perundang-undangan dengan praktik<sup>114</sup>.

Negara Peserta dalam mengimplementasikan kewajibannya telah mendorong pentingnya aplikasi pendekatan berbasis hak dalam "pembangunan". Suatu kebijakan ekonomi atau pembangunan memang untuk mencapai kesejahteraan warganegaranya, tetapi mereka tidak dapat dibuat menunggu pemenuhan hak-hak dasarnya sampai klaim "pertumbuhan ekonomi" memungkinkan hal itu. Kini ratifikasi Kovenan Hak Ekosob memberi pemahaman mendasar bahwa peningkatan ekonomi haruslah secara nyata didasarkan pada penghormatan dan realisasi hak asasi manusia. Pada titik ini, Komite sekali lagi memberi peringatan bahwa klausul

---

<sup>113</sup> *Ibid.*, hlm. 12.

<sup>114</sup> *Ibid.*, hlm. 13.

realisasi secara progresif sepatutnya juga dicerminkan pada pelaksanaan kewajiban yang menjamin agar tidak terjadi perkembangan regresif atau kemunduran<sup>115</sup>.

Komite Ekosob mengembangkan kewajiban minimum (*minimum core obligation*), dimana konsep kewajiban minimum diajukan oleh Komite untuk menyangkal alasan tidak adanya sumberdaya sebagai faktor yang mencegah pemenuhan kewajiban. Ketegasan bahwa Negara mempunyai kewajiban minimum guna memenuhi realisasi setiap hak yang terdapat dalam Kovenan Ekosob pada tingkat yang minimum. Kegagalan untuk memenuhi kewajiban minimum dapat disebut sebagai pelanggaran terhadap hak yang termuat dalam Kovenan Hak Ekosob. Dalam perkembangannya, penguatan konsep pelanggaran Hak Ekosob terus dilakukan oleh banyak ahli hukum hak asasi manusia internasional yang kemudian dituangkan dan dikenal sebagai Prinsip-Prinsip Limburg (*the Limburg Principles*), yang memberikan kerangka dasar bagi pengembangan lebih lanjut atas berbagai asumsi dan konsep pelanggaran Hak Ekosob<sup>116</sup>.

Manfaat dari ditetapkannya hak atas air sebagai hak asasi, antara lain: (a) air menjadi hak yang legal, lebih dari pada sekedar layanan yang diberikan berdasar belas kasihan; (b) pencapaian akses dasar harus dipercepat; (c) mereka yang terabaikan menjadi lebih diperhatikan sehingga kesenjangan dapat berkurang; (4) masyarakat dan warga yang termarjinalkan akan diberdayakan untuk berperan dalam proses pengambilan keputusan; dan (5) negara menjadi lebih fokus pada pemenuhan kewajibannya karena dipantau secara internasional<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> *Ibid.*, hlm. 14.

<sup>117</sup> *Ibid.*, hlm. 396.

### **3. Peran Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Air Tanah**

Dalam kerangka otonomi daerah, terdapat pendelegasian kewenangan pengelolaan sumber daya alam dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Pemerintah Daerah bahwa, “Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai peraturan perundang-undangan.” Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas. Berikut ini akan diuraikan berbagai peraturan perundang-undangan yang memberikan atribusi kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur pengelolaan sumber daya air.

#### **a. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan**

Pasal 4 menyatakan bahwa: “Kewenangan pengelolaan tersebut dapat dilimpahkan oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah atau badan-badan hukum tertentu”. Pasal 3 ayat (2) menjelaskan dengan jelas kewenangan negara dalam “hak menguasai oleh Negara”, antara lain:

- 1) mengelola serta mengembangkan kemanfaatan air dan atau sumber-sumber air;
- 2) menyusun, mengesahkan, dan atau memberi izin berdasarkan perencanaan dan perencanaan teknis tata pengaturan air dan tata pengairan;
- 3) mengatur, mengesahkan dan atau memberi izin peruntukan, penggunaan, penyediaan air, dan atau sumber-sumber air;
- 4) mengatur, mengesahkan dan atau memberi izin perusahaan air, dan atau sumber-sumber air;
- 5) menentukan dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum dan hubungan-hubungan hukum antara orang dan atau badan hukum dalam persoalan air dan atau sumber-sumber air.

Pada dasarnya kewenangan pengelolaan atas air adalah kewenangan Pemerintah Pusat, sehingga Pemerintah Provinsi dan Pemerintah

Kabupaten/Kota akan menjalankan kewenangan tersebut sepanjang ada pelimpahan dari Pemerintah Pusat.

**b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup**

Penggunaan sumber daya alam harus selaras, serasi, dan seimbang dengan fungsi lingkungan hidup. Sebagai konsekuensinya, kebijakan, rencana, dan/atau program pembangunan harus dijiwai oleh kewajiban melakukan pelestarian lingkungan hidup dan mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan. UU No. 32 Tahun 2009 mewajibkan Pemerintah dan pemerintah daerah untuk membuat kajian lingkungan hidup strategis (KLHS) untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program.

**Tabel 4.**

**Tugas dan Wewenang Pemerintah Daerah dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup**

<b>Pemerintah Daerah Provinsi</b>	<b>Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota</b>
a. menetapkan kebijakan tingkat provinsi;	b. menetapkan kebijakan tingkat kabupaten/kota;
b. menetapkan dan melaksanakan KLHS tingkat provinsi;	c. menetapkan dan melaksanakan KLHS tingkat kabupaten/kota;
c. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH provinsi;	d. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH kabupaten/kota;
d. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai amdal dan UKL-UPL;	e. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai amdal dan UKL-UPL;
e. menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam dan emisi gas rumah kaca pada tingkat provinsi;	f. menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam dan emisi gas rumah kaca pada tingkat kabupaten/kota;
f. mengembangkan dan melaksanakan kerja sama dan kemitraan;	g. mengembangkan dan melaksanakan kerja sama dan kemitraan;
g. mengoordinasikan dan melaksanakan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas	h. mengembangkan dan menerapkan

<p>kabupaten/kota;</p> <p>h. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan, peraturan daerah, dan peraturan kepala daerah kabupaten/kota;</p> <p>i. melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;</p> <p>j. mengembangkan dan menerapkan instrumen lingkungan hidup;</p> <p>k. mengoordinasikan dan memfasilitasi kerja sama dan penyelesaian perselisihan antarkabupaten/antarkota serta penyelesaian sengketa;</p> <p>l. melakukan pembinaan, bantuan teknis, dan pengawasan kepada kabupaten/kota di bidang program dan kegiatan;</p> <p>m. melaksanakan standar pelayanan minimal;</p> <p>n. menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat provinsi;</p> <p>o. mengelola informasi lingkungan hidup tingkat provinsi;</p> <p>p. mengembangkan dan menyosialisasikan pemanfaatan teknologi ramah lingkungan hidup;</p> <p>q. memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan;</p> <p>r. menerbitkan izin lingkungan pada tingkat provinsi; dan</p> <p>s. melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat provinsi.</p>	<p>instrumen lingkungan hidup;</p> <p>i. memfasilitasi penyelesaian sengketa;</p> <p>j. melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan;</p> <p>k. melaksanakan standar pelayanan minimal;</p> <p>l. melaksanakan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota;</p> <p>m. mengelola informasi lingkungan hidup tingkat kabupaten/kota;</p> <p>n. mengembangkan dan melaksanakan kebijakan sistem informasi lingkungan hidup tingkat kabupaten/kota;</p> <p>o. memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan;</p> <p>p. menerbitkan izin lingkungan pada tingkat kabupaten/kota; dan</p> <p>q. melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota.</p>
--	--

Sumber: UU No. 32 Tahun 2009

### c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Klasifikasi Urusan Pemerintahan dalam bidang pengelolaan sumber daya air, menurut Pasal 9 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 merupakan urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Selanjutnya menurut Pasal 11 (1) Urusan pemerintahan konkuren<sup>118</sup> yang dimaksud di atas menjadi kewenangan Daerah yang merupakan Urusan Pemerintahan Wajib, mengingat pengelolaan sumber daya air merupakan bagian dari Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar<sup>119</sup> yaitu bidang pekerjaan umum dan penataan ruang. UU No. 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan pengelolaan atas air kepada pemerintah daerah, seperti yang diuraikan dalam Tabel 5 dan Tabel 6 di bawah ini.

---

<sup>118</sup> Pasal 11 (1) menyatakan bahwa Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

<sup>119</sup> Pasal 12 (1) menyatakan bahwa Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi: a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan f. sosial.

**Tabel 5.**

**Pembagian Urusan Pemerintahan Sub Bidang Sumber Daya Air**

<b>Pemerintahan Pusat</b>	<b>Daerah Provinsi</b>	<b>Daerah Kabupaten Kota</b>
a. Pengelolaan SDA dan bangunan pengaman pantai pada wilayah sungai lintas Daerah provinsi, wilayah sungai lintas negara, dan wilayah sungai strategis nasional.  b. Pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi primer dan sekunder pada daerah irigasi yang luasnya lebih dari 3000 ha, daerah irigasi lintas Daerah provinsi, daerah irigasi lintas negara, dan daerah irigasi strategis nasional.	a. Pengelolaan SDA dan bangunan pengaman pantai pada wilayah sungai lintas Daerah kabupaten/kota.  b. Pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi primer dan sekunder pada daerah irigasi yang luasnya 1000 ha - 3000 ha, dan daerah irigasi lintas Daerah kabupaten/kota.	a. Pengelolaan SDA dan bangunan pengaman pantai pada wilayah sungai dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota.  b. Pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi primer dan sekunder pada daerah irigasi yang luasnya kurang dari 1000 ha dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota.

Sumber: Lampiran UU No. 23 Tahun 2014

**Tabel 6.**

**Pembagian Urusan Pemerintahan Sub Bidang Air Minum**

<b>Pemerintahan Pusat</b>	<b>Daerah Provinsi</b>	<b>Daerah Kabupaten Kota</b>
a. Penetapan pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) secara nasional.  b. Pengelolaan dan pengembangan SPAM lintas Daerah provinsi, dan SPAM untuk kepentingan strategis nasional.	Pengelolaan dan pengembangan SPAM lintas Daerah kabupaten/kota.	Pengelolaan dan pengembangan SPAM di Daerah kabupaten/kota .

Sumber: Lampiran UU No. 23 Tahun 2014

Berbeda dengan UU No. 11 Tahun 1974, maka UU No. 23 tahun 2014 menyatakan dengan tegas bahwa pengelolaan atas air menjadi urusan konkuren dan merupakan urusan wajib bagi pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan indikasi bahwa Pemerintah daerah harus dapat berperan aktif dalam hal pengaturan dan perlindungan hak atas air bagi masyarakat di daerah.

**d. Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2005 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air**

PP No. 121 Tahun 2005 dalam Pasal 8 Pemenuhan Air untuk berbagai kebutuhan Sumber Daya Air dilakukan melalui alokasi Air, dan dilakukan berdasarkan prioritas alokasi Air. Alokasi Air dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari dan Air untuk irigasi bagi pertanian rakyat dalam sistem irigasi yang sudah ada merupakan prioritas utama alokasi Air di atas semua kebutuhan. Dalam hal jumlah Air tersedia tidak mencukupi untuk pemenuhan prioritas utama, maka alokasi Air untuk pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari lebih diprioritaskan daripada Air untuk irigasi bagi pertanian rakyat dalam sistem irigasi yang sudah ada.

Prioritas alokasi Air ditentukan berdasarkan urutan prioritas:

- a. Air baku untuk pemenuhan kebutuhan pokok minimal sehari-hari;
- b. Air baku untuk pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari yang diperoleh tanpa memerlukan izin;
- c. Air baku untuk pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari yang telah ditetapkan izinnya;
- d. Air untuk irigasi bagi pertanian rakyat dalam sistem irigasi yang sudah ada;
- e. Air untuk irigasi bagi pertanian rakyat yang telah ditetapkan izinnya;
- f. Air bagi pengusahaan air baku untuk sistem penyediaan Air Minum yang telah ditetapkan izinnya;
- g. Air untuk kegiatan bukan usaha yang telah ditetapkan izinnya;
- h. Air bagi pemenuhan kebutuhan usaha Air Minum oleh badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah yang telah ditetapkan izinnya;
- i. Air bagi pemenuhan kebutuhan usaha selain Air Minum oleh badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah yang telah ditetapkan izinnya;

- j. Air bagi pemenuhan kebutuhan usaha Air Minum oleh badan usaha swasta yang telah ditetapkan izinnya; dan k. Air bagi pemenuhan kebutuhan usaha selain Air Minum oleh badan usaha swasta yang telah ditetapkan izinnya.

Pemerintah Daerah menetapkan urutan prioritas alokasi Air pada Wilayah Sungai berdasarkan ketentuan tersebut di atas sesuai dengan kewenangannya<sup>120</sup>. Urutan prioritas alokasi Air dapat diubah oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dalam hal Sumber Daya Air diperlukan untuk: a. memenuhi kepentingan yang mendesak; dan b. kepentingan pertahanan negara<sup>121</sup>. Selanjutnya Pemerintah daerah dapat melakukan Pengusahaan Sumber Daya Air yang dilakukan oleh badan usaha milik daerah atau Perusahaan Daerah Air Minum<sup>122</sup>.

**e. Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1451 K/10/MEM/2000 tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Tugas Pemerintah di Bidang Pengelolaan Air Tanah**

Dalam penyusunan regulasi daerah, maka Pemerintah Daerah harus memperhatikan prioritas pengelolaan air tanah yang telah ditetapkan dalam Keputusan Nomor 1451 K/10/MEM/2000 tentang Pedoman teknis Penyelenggaraan Tugas Pemerintah di Bidang Pengelolaan Air Tanah, menetapkan prioritas pemanfaatan air tanah sebagai berikut:

- a. prioritas ke-1, air untuk minum;
- b. prioritas ke-2, air untuk rumah tangga;
- c. prioritas ke-3, air untuk peternakan dan pertanian sederhana;
- d. prioritas ke-4, air untuk industri;

---

<sup>120</sup> Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2005.

<sup>121</sup> Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2005.

<sup>122</sup> Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2005.

- e. prioritas ke-5, air untuk irigasi;
- f. prioritas ke-6, air untuk pertambangan;
- g. prioritas ke-7, air untuk usaha perkotaan;
- h. prioritas ke-8, air untuk kepentingan yang lainnya.

**f. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 06/Prt/M/2011 Tentang Pedoman Penggunaan Sumber Daya Air**

Dalam hal penggunaan sumber daya air Pemerintah Daerah wajib menyusun peraturan daerah yang dibutuhkan untuk melaksanakan ketentuan sebagaimana tercantum dalam peraturan menteri ini sesuai dengan kewenangan, kondisi, dan kebutuhan daerah masing-masing<sup>123</sup>. Materi Peraturan Daerah antara lain:

- 1) Pengelolaan sempadan atau sabuk hijau Pengelolaan sempadan dimaksudkan untuk pengamanan fungsi pelepasan air tanah<sup>124</sup>.
- 2) melakukan pendidikan, pelatihan, dan pendampingan masyarakat sejak dini untuk terlaksananya penggunaan air, sumber air, dan/atau daya air sebagai media dan materi<sup>125</sup>.
- 3) Wajib melakukan sosialisasi dan/atau kampanye baik melalui media cetak, maupun elektronik kepada masyarakat untuk terlaksananya penggunaan air, sumber air, dan/atau daya air sebagai media dan materi<sup>126</sup>.
- 4) Dalam keadaan memaksa pemerintah daerah berwenang mengatur dan menetapkan penggunaan sumber daya air untuk kepentingan konservasi,

---

<sup>123</sup> Pasal 54 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 06/Prt/M/2011.

<sup>124</sup> Pasal 44 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 06/Prt/M/2011.

<sup>125</sup> Pasal 17 (4) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 06/Prt/M/2011.

<sup>126</sup> Pasal 17 ayat (5) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 06/Prt/M/2011.

persiapan pelaksanaan konstruksi, dan pemenuhan prioritas penggunaan sumber daya air<sup>127</sup>.

- 5) Memberikan insentif dan disinsentif berdasarkan penilaian kepada pengguna sumber daya air terhadap pelaksanaan prinsip-prinsip penggunaan sumber daya air.<sup>128</sup>

### **C. Implementasi Pengaturan Pengelolaan Air Tanah di DIY dan Kabupaten Sleman**

Pranata hukum yang mengatur penyelenggaraan dan kelembagaan yang melaksanakan pengelolaan air yang ada selama ini dalam mewujudkan kemanfaatan sumber daya air bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan menjamin keberlanjutannya adalah amanat konstitusi. Banyaknya peraturan perundang-undangan mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri hingga peraturan daerah yang ada menunjukkan bahwa dari segi peraturan perundang-undangan perlindungan hukum terhadap hak warga masyarakat atas air tanah bisa dikatakan sudah memadai. Namun, dari segi efektivitas dan pelaksanaan berbagai peraturan tersebut tampaknya masih memerlukan pembenahan lebih jauh karena ditengarai adanya persoalan fragmentasi sistem pengelolaan sumber daya, sentralisasi yang terlalu kuat, serta kurangnya keterlibatan masyarakat sekitar (*grass-roots*) dan para pihak terkait (*stakeholders*). Sinyalemen ini dapat dilihat dari banyaknya persoalan, bahkan konflik serta protes publik, terkait pemanfaatan air tanah sebagaimana yang disampaikan dalam contoh-contoh sebelumnya.

Dari aspek hukum dan kelembagaan diperlukan adanya suatu perundang-undangan dan peraturan (nasional dan daerah) tentang pengelolaan sumber daya air dalam penyelenggaraan otonomi daerah, yang didasarkan atas paradigma baru

---

<sup>127</sup> Pasal 54 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 06/Prt/M/2011.

<sup>128</sup> Pasal 157 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 06/Prt/M/2011.

pengelolaan air tanah, pemahaman sifat alami air tanah, tantangan-tantangan masa kini dan masa mendatang yang ditetapkan dari analisis dan pemecahan masalah yang telah ditengarahi, serta tujuan pengelolaan baik yang bersifat normatif maupun spesifik. Pranata hukum tersebut harus menjamin terselenggaranya pengelolaan yang terpadu; menyeluruh; terdesentralisasi; pembagian wewenang dan tanggung jawab yang jelas (tafsir tunggal) dari pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota serta setiap lembaga di setiap tataran; hak masyarakat mendapatkan air; ketersediaan data dan informasi pendayagunaan air sesuai nilai dan fungsinya; penggunaan air saling menunjang, keterlibatan dan pemberdayaan masyarakat serta semua pihak terkait; konservasi yang menjamin keberlanjutan keterdapatan dan kemanfaatan sumber daya air.

#### **1. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Air Tanah**

Perda Provinsi DIY Nomor 5 Tahun 2012 Pasal 1 angka 1 mendefinisikan Air tanah sebagai air yang terdapat dalam lapisan tanah atau batuan di bawah permukaan tanah pada lapisan zona jenuh air. Pengaturan dalam Perda Nomor 5 tahun 2012 meliputi:

- 1) Pendayagunaan air tanah adalah upaya penatagunaan, penyediaan, penggunaan, pengembangan dan pengusahaan air tanah secara optimal agar berhasilguna dan berdayaguna;
- 2) Pengembangan air tanah adalah upaya peningkatan kemanfaatan fungsi sumberdaya air tanah guna memenuhi kebutuhan air baku untuk berbagai keperluan;
- 3) Konservasi air tanah adalah upaya memelihara keberadaan serta keberlanjutan keadaan, sifat, dan fungsi air tanah agar senantiasa tersedia

dalam kuantitas dan kualitas yang memadai untuk memenuhi kebutuhan makhluk hidup, baik pada waktu sekarang maupun yang akan datang;

- 4) Pengendalian daya rusak air tanah adalah upaya untuk mencegah, menanggulangi, dan memulihkan kerusakan kualitas lingkungan yang disebabkan oleh daya rusak air tanah;
- 5) Pengambilan air tanah adalah setiap kegiatan pengambilan air tanah yang dilakukan dengan cara penggalian, pengeboran, atau dengan cara membuat bangunan penurap lainnya, untuk dimanfaatkan airnya dan/atau untuk tujuan lainnya; dan
- 6) Pengeboran air tanah adalah kegiatan membuat sumur bor air tanah yang dilaksanakan sesuai dengan pedoman teknis sebagai sarana eksplorasi, pengambilan, pemakaian dan pengusahaan, pemantauan atau imbuhan air tanah.

Ruang lingkup pengelolaan air tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 3 (1) meliputi :

- a. cekungan air tanah dalam satu Kabupaten/Kota adalah Cekungan Air Tanah Wates;
- b. cekungan air tanah lintas Kabupaten/Kota adalah Cekungan Air Tanah Yogyakarta –Sleman;
- c. cekungan air tanah lintas provinsi adalah Cekungan Air Tanah Wonosari; dan
- d. cekungan air tanah lainnya yang belum ditetapkan.

Wewenang dan tanggung jawab Pemerintahan Provinsi dalam pengelolaan air tanah menurut Pasal 4 (1) meliputi:

- a. menetapkan kebijakan teknis pengelolaan air tanah Daerah berdasarkan kebijakan air tanah nasional;
- b. menetapkan strategi pengelolaan air tanah pada cekungan air tanah lintas Kabupaten/Kota berdasarkan pada kebijakan teknis pengelolaan air tanah provinsi dan pola pengelolaan sumber daya air pada Wilayah Sungai Progo – Opak – Serang;
- c. menetapkan rencana pengelolaan air tanah pada cekungan air tanah lintas Kabupaten/Kota;
- d. mengusulkan cekungan air tanah yang belum ditetapkan dengan skala peta paling kurang 1 : 100.000;
- e. mengkoordinasikan inventarisasi air tanah pada cekungan air tanah di Daerah dan menyelenggarakan inventarisasi air tanah pada cekungan air tanah lintas Kabupaten/Kota;
- f. merumuskan dan menetapkan zona konservasi air tanah pada cekungan air tanah lintas Kabupaten/Kota;
- g. menyelenggarakan konservasi dalam rangka pengelolaan air tanah pada cekungan air tanah lintas Kabupaten/Kota;
- h. menetapkan dan mengelola kawasan lindung air tanah pada cekungan air tanah lintas Kabupaten/Kota;
- i. menetapkan dan mengelola daerah imbuhan dan lepasan air tanah pada cekungan air tanah lintas Kabupaten/Kota;
- j. menetapkan dan mengelola jaringan sumur pantau pada cekungan air tanah lintas Kabupaten/Kota;

- k. mengatur, menetapkan, dan menyelenggarakan pendayagunaan air tanah dalam rangka pengelolaan air tanah pada cekungan air tanah lintas Kabupaten/Kota;
- l. menyiapkan kelembagaan, sumber daya manusia, sarana, dan peralatan, serta pembiayaan yang mendukung pengelolaan air tanah Daerah;
- m. memberikan rekomendasi teknis untuk penerbitan izin pemakaian air tanah atau izin perusahaan air tanah pada cekungan air tanah lintas Kabupaten/Kota;
- n. melakukan pemberdayaan, pengendalian, dan pengawasan pengelolaan air tanah pada cekungan air tanah lintas Kabupaten/Kota;
- o. mengelola dan memberikan pelayanan data dan informasi air tanah di Daerah;
- p. melaksanakan kewenangan tugas pembantuan di bidang pengelolaan air tanah dari Pemerintah;
- q. memfasilitasi penyelesaian sengketa antar pemerintah Kabupaten/Kota dalam pengelolaan air tanah di Daerah;
- r. memberikan bantuan teknis di bidang pengelolaan air tanah kepada Pemerintah Kabupaten/Kota; dan
- s. melakukan kerjasama pengelolaan air tanah lintas provinsi berdasarkan kebijakan teknis, strategi, dan rencana pengelolaan air tanah Nasional serta pada pengelolaan sumber daya air pada Wilayah Sungai Progo-Opak-Serang.

Menurut Pasal 5 Perda DIY Nomor 5 Tahun 2012, menyatakan bahwa wewenang dan tanggung jawab Bupati dalam pengelolaan air tanah pada cekungan air tanah dalam satu Kabupaten dan cekungan air tanah lainnya yang belum ditetapkan meliputi:

- a. menetapkan kebijakan teknis pengelolaan air tanah berdasarkan kebijakan air tanah nasional dan Daerah dengan memperhatikan kepentingan Kabupaten/Kota sekitarnya;
- b. menetapkan strategi pengelolaan air tanah berdasarkan pada kebijakan teknis pengelolaan air tanah Kabupaten dan pola pengelolaan sumber daya air pada Wilayah Sungai Progo – Opak – Serang;
- c. menetapkan rencana pengelolaan air tanah dengan memperhatikan kepentingan Kabupaten;
- d. mengusulkan cekungan air tanah yang belum ditetapkan dengan skala peta paling kurang 1 : 50.000;
- e. menyelenggarakan inventarisasi air tanah;
- f. merumuskan dan menetapkan zona konservasi air tanah;
- g. menyelenggarakan konservasi dalam rangka pengelolaan air tanah;
- h. menetapkan dan mengelola kawasan lindung air tanah;
- i. menetapkan dan mengelola daerah imbuhan dan lepasan air tanah;
- j. menetapkan dan mengelola jaringan sumur pantau air tanah;
- k. mengatur, menetapkan, dan menyelenggarakan pendayagunaan air tanah dalam rangka pengelolaan air tanah;

- l. menyiapkan kelembagaan, sumber daya manusia, sarana dan peralatan, serta pembiayaan yang mendukung pengelolaan air tanah;
- m. memberikan rekomendasi teknis dan izin untuk pemakaian dan pengusahaan air tanah;
- n. melakukan pemberdayaan, pengendalian, dan pengawasan air tanah dalam rangka pengelolaan air tanah;
- o. mengelola dan memberikan pelayanan data dan informasi air;
- p. melaksanakan kewenangan tugas pembantuan di bidang pengelolaan air tanah dari Pemerintah; dan
- q. memfasilitasi penyelesaian sengketa yang terjadi pada cekungan air tanah yang berada di wilayahnya.

Selanjutnya terkait dengan pengelolaan air tanah lintas Kabupaten/Kota dan cekungan air tanah lintas Provinsi dan cekungan air tanah lainnya yang belum ditetapkan, wewenang dan tanggung jawab Bupati/Walikota menurut Pasal 6 Perda DIY Nomor 5 Tahun 2012 meliputi:

- a. menetapkan kebijakan teknis pengelolaan air tanah di wilayahnya berdasarkan kebijakan air tanah nasional dan Daerah dengan memperhatikan kepentingan Kabupaten/Kota sekitarnya;
- b. menetapkan strategi pengelolaan air tanah pada cekungan air tanah yang berada di wilayahnya berdasarkan pada kebijakan teknis pengelolaan air tanah Kabupaten/Kota dan pola pengelolaan sumber daya air pada Wilayah Sungai Progo – Opak – Serang;

- c. menetapkan rencana pengelolaan air tanah pada cekungan air tanah yang berada di wilayahnya dengan memperhatikan kepentingan Kabupaten/Kota;
- d. mengusulkan cekungan air tanah yang belum ditetapkan dengan skala peta paling kurang 1 : 50.000;
- e. menyelenggarakan inventarisasi air tanah di cekungan yang berada di wilayahnya;
- f. menyelenggarakan konservasi air tanah dalam rangka pengelolaan air tanah di cekungan yang berada di wilayahnya berdasarkan kebijakan Daerah;
- g. mengelola kawasan lindung air tanah pada cekungan air tanah di cekungan yang berada di wilayahnya berdasarkan kebijakan Daerah;
- h. mengelola daerah imbuhan dan lepasan air tanah pada cekungan air tanah di cekungan yang berada di wilayahnya berdasarkan kebijakan Daerah;
- i. mengelola jaringan sumur pantau air tanah pada cekungan yang berada di wilayahnya berdasarkan kebijakan Daerah;
- j. menyelenggarakan pendayagunaan air tanah dalam rangka pengelolaan air tanah pada cekungan yang berada di wilayahnya berdasarkan kebijakan Daerah;
- k. menyiapkan kelembagaan, sumber daya manusia, sarana dan peralatan, serta pembiayaan yang mendukung pengelolaan air tanah pada cekungan air tanah yang berada di wilayahnya;

- l. memberikan izin pemakaian dan pengusahaan air tanah pada cekungan air tanah yang berada di wilayahnya sesuai dengan rekomendasi teknis dari Gubernur atau Menteri;
- m. melakukan pemberdayaan, pengendalian, dan pengawasan air tanah dalam rangka pengelolaan air tanah pada cekungan air tanah yang berada di wilayahnya berdasarkan kebijakan Daerah;
- n. mengelola dan memberikan pelayanan data dan informasi air tanah pada cekungan air tanah yang berada di wilayahnya;
- o. melaksanakan kewenangan tugas pembantuan di bidang pengelolaan air tanah dari Pemerintah; dan
- p. memfasilitasi penyelesaian sengketa yang terjadi pada cekungan air tanah yang berada di wilayahnya.

Pada dasarnya Pasal 6 Peraturan Daerah Provinsi ini mengatur kewenangan bupati dalam pengelolaan air tanah pada cekungan air tanah dalam satu Kabupaten dan cekungan air tanah lainnya yang belum ditetapkan meliputi: menetapkan kebijakan teknis pengelolaan air tanah berdasarkan kebijakan air tanah nasional dan Daerah dengan memperhatikan kepentingan Kabupaten/Kota sekitarnya; menetapkan strategi pengelolaan air tanah berdasarkan pada kebijakan teknis pengelolaan air tanah Kabupaten dan pola pengelolaan sumber daya air sumber daya air pada Wilayah Sungai Progo – Opak – Serang; menetapkan rencana pengelolaan air tanah pada cekungan air tanah yang berada di wilayahnya dengan memperhatikan kepentingan Kabupaten/Kota; mengusulkan cekungan air tanah yang belum ditetapkan dengan skala peta paling kurang 1 : 50.000; menyelenggarakan inventarisasi air tanah di cekungan yang berada di wilayahnya;

menyelenggarakan konservasi air tanah dalam rangka pengelolaan air tanah di cekungan yang berada di wilayahnya berdasarkan kebijakan Daerah; mengelola kawasan lindung air tanah pada cekungan air tanah di cekungan yang berada di wilayahnya berdasarkan kebijakan Daerah; mengelola daerah imbuhan dan lepasan air tanah pada cekungan air tanah di cekungan yang berada di wilayahnya berdasarkan kebijakan Daerah; mengelola jaringan sumur pantau air tanah pada cekungan yang berada di wilayahnya berdasarkan kebijakan Daerah; menyelenggarakan pendayagunaan air tanah dalam rangka pengelolaan air tanah pada cekungan yang berada di wilayahnya berdasarkan kebijakan Daerah; menyiapkan kelembagaan, sumber daya manusia, sarana dan peralatan, serta pembiayaan yang mendukung pengelolaan air tanah pada cekungan air tanah yang berada di wilayahnya; memberikan izin pemakaian dan pengusahaan air tanah pada cekungan air tanah yang berada di wilayahnya sesuai dengan rekomendasi teknis dari Gubernur atau Menteri; melakukan pemberdayaan, pengendalian, dan pengawasan air tanah dalam rangka pengelolaan air tanah pada cekungan air tanah yang berada di wilayahnya berdasarkan kebijakan Daerah; mengelola dan memberikan pelayanan data dan informasi air tanah pada cekungan air tanah yang berada di wilayahnya; melaksanakan kewenangan tugas pembantuan di bidang pengelolaan air tanah dari Pemerintah; dan memfasilitasi penyelesaian sengketa yang terjadi pada cekungan air tanah yang berada di wilayahnya.

Pengelolaan air tanah diselenggarakan berlandaskan pada kebijakan dan strategi pelaksanaan pengelolaan air tanah dengan prinsip keseimbangan antara upaya konservasi dan pendayagunaan air tanah.<sup>129</sup> Dengan demikian perlindungan

---

<sup>129</sup>Pasal 7 Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Air Tanah.

hukum terhadap hak warga masyarakat atas air tanah di Kabupaten Sleman diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Air Tanah yang pada intinya mengutamakan konservasi air tanah. Sehingga setiap kegiatan usaha diarahkan untuk pemenuhan kebutuhan airnya untuk menggunakan PDAM, namun apabila PDAM belum dapat menjamin kontinuitas pelayanannya, termasuk untuk apartemen dapat menggunakan air tanah dengan mengutamakan pemanfaatan air tanah dalam, dengan kontrol atau pengendalian melalui perizinan yang ketat.

## **2. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Air Tanah**

Pemerintah Kabupaten Sleman melakukan upaya memberikan perlindungan hukum terhadap hak warga masyarakat atas air tanah di daerahnya Pemerintah Kabupaten Sleman, dengan menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor No. 13 Tahun 2004 tentang Perizinan di Bidang Pengambilan Air Tanah (selanjutnya Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2004) yang menggantikan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman Nomor 15 Tahun 1996 tentang Pemboran dan Pengambilan Air Bawah Tanah. Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2004 ini mengatur segala aspek perizinan pengambilan air tanah yang mewajibkan dilakukannya upaya menjaga keseimbangan dan kelestarian lingkungan hidup dan memuat sanksi-sanksi bagi pelanggaran ketentuan-ketentuannya berupa teguran, pencabutan izin, penghentian operasi, dan sanksi pidana.

Akan tetapi Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2004 dipandang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga perlu dilakukan penyesuaian. Untuk itu Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, dengan persetujuan

Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Sleman, pada tanggal 1 Juli 2014 memberlakukan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Air Tanah (selanjutnya Peraturan Daerah 4/2014). Peraturan Daerah 4 Tahun 2014 memuat lebih banyak pengertian berkenaan dengan air tanah daripada Peraturan Daerah 13/2004. Dalam Peraturan Daerah 4 Tahun 2014 diterangkan pengertian air, air tanah, cekungan air tanah, mata air, akuifer, serta banyak pengertian penting lainnya.

Menurut Peraturan Daerah 4 Tahun 2014 yang dimaksud dengan air adalah semua air yang terdapat pada, di atas ataupun di bawah permukaan tanah, termasuk dalam pengertian ini air permukaan, air tanah, air hujan dan air laut yang berada di darat. Air tanah adalah air yang terdapat dalam lapisan tanah atau batuan di bawah permukaan tanah. Cekungan air tanah adalah suatu wilayah yang dibatasi oleh batas hidrogeologis, tempat semua kejadian hidrogeologis seperti proses pengimbuhan, pengaliran, dan pelepasan air tanah berlangsung. Mata air adalah air tanah yang muncul/mengalir secara alamiah ke permukaan tanah pada suatu tempat atau di mana permukaan muka air tanah (akuifer) bertemu dengan permukaan tanah. Sedangkan akuifer adalah lapisan batuan jenuh air tanah yang dapat menyimpan dan meneruskan air tanah dalam jumlah cukup dan ekonomis.

Menurut Peraturan Daerah 4 Tahun 2014 pengelolaan air tanah dimaksudkan untuk mewujudkan kemanfaatan air yang seimbang, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pengelolaan air tanah diselenggarakan berlandaskan pada kebijakan dan strategi pelaksanaan pengolahan air tanah dengan prinsip keseimbangan antara upaya konservasi dan pendayagunaan air tanah.

Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pengelolaan air tanah juga dinyatakan dalam Peraturan Daerah 4 Tahun 2014 ini. Di samping lebih terperinci ketentuan-ketentuan yang dimuat di dalamnya dibandingkan dengan Peraturan Daerah sebelumnya, Peraturan Daerah 4 Tahun 2014 juga mengatur tentang pemberdayaan, pengendalian, pembinaan dan pengawasan dalam pemanfaatan air tanah yang disusul dengan pasal-pasal yang mengatur tentang ketentuan pidana.

Adanya pasal-pasal yang mengatur ancaman pidana terhadap pelanggaran terhadap Peraturan Daerah 4 Tahun 2014 itu sejalan dengan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup maupun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan yang mengatur tentang upaya hukum administrasi, hukum perdata maupun hukum pidana.

Dalam bagian akhir Bab II sudah disebutkan bahwa keberadaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Air Tanah sudah memadai sebagai perlindungan hukum. Peraturan Daerah ini memuat semangat yang diamanatkan peraturan perundang-undangan lebih tinggi bahwa pendayagunaan air tanah ditujukan untuk memanfaatkan air tanah dengan mengutamakan kebutuhan pokok sehari-hari masyarakat secara adil dan berkelanjutan, dan penyediaan air tanah untuk kebutuhan ini merupakan prioritas utama di atas segala keperluan lain. Namun, peraturan perundang-undangan hanyalah salah satu aspek perlindungan hukum. Ada aspek lain yang terabaikan dalam upaya perlindungan hukum terhadap hak warga masyarakat atas air tanah ini, yaitu pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut.

Pasal 2 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 menyatakan bahwa pengelolaan air tanah diselenggarakan berdasarkan pada asas-asas a) kelestarian; b) keseimbangan; c) kemanfaatan; d) keterpaduan dan keserasian; e) keadilan; f)

kemandirian; dan g) transparansi dan akuntabilitas. Pasal 3 ayat (2) menyatakan bahwa pengelolaan air tanah bertujuan untuk mewujudkan kemanfaatan air yang seimbang, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Kenyataannya Izin Pemanfaatan Tanah diberikan kendati ada protes dari warga masyarakat yang mestinya mendapatkan perlindungan dengan ketentuan “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam hal ini warga tidak berdiri sendiri mengingat ada Komisi A yang mendukung keprihatinan mereka, para mahasiswa, aktivitas LSM dan para intelektual yang menyuarakan bahwa penyusutan air tanah adalah fakta ilmiah yang terjadi di banyak tempat sebagaimana sudah disebutkan dalam bab-bab sebelumnya. Berhadap-hadapan dengan kepentingan korporat bermodal besar, tentu saja negara harus melindungi kepentingan rakyat yang lemah. Dalam kasus Apartemen ini, hak warga masyarakat (rakyat) disisihkan oleh negara, dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Sleman. Padahal Pasal 40 ayat (3) Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 menyatakan bahwa penyediaan air tanah pada setiap cekungan air tanah dilaksanakan sesuai dengan penatagunaan air tanah paling sedikit untuk memenuhi a) kebutuhan pokok sehari-hari; b) pertanian rakyat; c) sanitasi lingkungan; d) industri dan seterusnya. Menurut penjelasan Pasal 40 yang dimaksud dengan “kebutuhan pokok sehari-hari” meliputi: keperluan air minum, masak, mandi, cuci, peturasan, dan ibadah. Pasal 45 ayat (1) menyatakan bahwa hak guna pakai dari pemanfaatan air tanah dilakukan tanpa izin apabila untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari bagi perseorangan atau pertanian rakyat.

Peraturan Daerah ini sedang dalam proses sosialisasi ketika pada Oktober 2014 Pemerintah Republik mengundang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang dalam Lampirannya mengatur bahwa penetapan

zona konservasi air tanah pada cekungan air tanah, penerbitan izin pengeboran, izin penggalian, izin pemakaian, dan izin perusahaan air tanah serta penetapan nilai perolehan air tanah dalam daerah provinsi menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi. Oleh karena itu Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Air Tanah menjadi tidak berlaku dan pengelolaan air tanah diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Air Tanah.

Mengingat luasnya dampak negatif pengambilan air tanah bagi kehidupan manusia, wajar jika berbagai upaya dilakukan untuk mengatasinya dengan sarana hukum, baik melalui Hukum Administrasi, Hukum Perdata maupun Hukum Pidana. Penggunaan hukum pidana diperlukan dalam penegakan hukum lingkungan setelah hukum yang lain tidak dapat digunakan lagi. Hukum pidana berfungsi sebagai hukum subsider dalam hal ini.

Dikatakan subsider karena dalam hukum pidana terkandung suatu sistem sanksi yang melekat yaitu sanksi pidana, yang merupakan penderitaan. Oleh karena itu dalam penggunaannya harus diusahakan seselektif mungkin. Menurut Sudarto hal itu karena sifat pidana sebagai "*ultimum remedium* (obat terakhir) menghendaki, apabila tidak perlu sekali hendaknya jangan menggunakan pidana sebagai sarana, oleh karena itu peraturan pidana yang mengancam pidana terhadap suatu perbuatan hendaknya dicabut apabila tidak ada manfaatnya."<sup>130</sup>

Perlunya menggunakan hukum pidana dalam menanggulangi masalah lingkungan hidup ini ditegaskan pula dalam Kongres PBB ke-8 tahun 1990 di Havana, Kuba. Dalam Rancangan Resolusi tentang Peran Hukum Pidana dalam Perlindungan Alam dan Lingkungan Hidup dinyatakan bahwa di samping tindakan-

---

<sup>130</sup>Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 24

tindakan berdasar hukum administrasi dan hukum perdata perlu diambil tindakan berdasarkan hukum pidana. Dalam kaitannya dengan perlindungan lingkungan hidup ini maka negara-negara anggota PBB diimbau untuk melaksanakan secara efektif hukum nasional yang berhubungan dengan perlindungan lingkungan hidup.<sup>131</sup>

Perlindungan hukum terhadap hak warga masyarakat atas air tanah di Kabupaten Sleman dari segi keberadaan peraturan perundang-undangan bisa dikatakan memadai berdasarkan tinjauan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Air Tanah di atas. Dengan kata lain, di atas kertas perlindungan hukum terhadap hak warga masyarakat atas air tanah sudah baik walaupun pelaksanaannya menimbulkan pertanyaan mengingat keresahan dan protes sebagian warga Kabupaten Sleman terkait pembangunan beberapa apartemen yang dikhawatirkan akan mengganggu pemenuhan hak warga masyarakat atas air tanah.

Namun, pada tanggal 20 Oktober 2014 Pemerintah Republik Indonesia mengundangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang dalam Lampirannya mengatur bahwa penetapan zona konservasi air tanah pada cekungan air tanah, penerbitan izin pengeboran, izin penggalian, izin pemakaian, dan izin perusahaan air tanah serta penetapan nilai perolehan air tanah dalam daerah provinsi menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi. Oleh karena itu Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Air Tanah menjadi tidak berlaku<sup>132</sup> dan pengelolaan air tanah diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Air Tanah. Pasal 3 ayat (1) b Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Air Tanah

---

<sup>131</sup>Dokumen No. A/CONF.144/L4 tanggal 3 September 1990, Kongres PBB ke-8 di Havana, Kuba.

<sup>132</sup>Ir. Sapto Winarno MT., Kepala Dinas Sumber Daya Air, Energi dan Mineral Kabupaten Sleman, Wawancara 29 Agustus 2015.

menyatakan bahwa wilayah Kabupaten Sleman termasuk dalam Cekungan Air Tanah lintas Kabupaten/Kota atau Cekungan Air Tanah Yogyakarta – Sleman yang meliputi wilayah Sleman, Yogyakarta, dan Bantul.

#### **D. Konflik Sumber Daya Air yang Dihadapi oleh Warga Masyarakat sehubungan dengan Pembangunan Apartemen di Kabupaten Sleman**

Secara geomorfologis Sleman berada di atas akuifer Merapi. Di wilayah Kabupaten Sleman, untuk kebutuhan air minum saja bagi 1.114.833 orang, dibutuhkan air sebanyak 3.344.499 hingga 4.459.332 juta liter/hari, sementara angka ekstraksi yang “terterima” dari akuifer Merapi hanya 28.968 liter/hari. Kekurangannya terhadap air minum ini ditutup dengan bermacam-macam cara, misalnya warga membeli air dalam botol, bukan dari ekstraksi air tanah, atau mengekstraksi air tanah dengan batas yang sudah melewati angka yang bisa diterima. Berdasarkan angka-angka ini, tanpa data lebih lanjut, bisa dilihat betapa besarnya kekurangan sumber daya air untuk air minum saja, kalau mengandalkan akuifer Merapi sebagai satu-satunya sumber. Kemungkinan besar pula, data ekstraksi air tanah dari akuifer Merapi (untuk Yogyakarta, Sleman, dan Bantul), baik yang dilakukan oleh industri (PDAM, hotel, rumah sakit, dan sebagainya) maupun oleh rumah tangga, mungkin memang tidak tersedia, atau tidak dikelola dengan baik.<sup>133</sup> Permasalahan lainnya adalah lemahnya kapasitas PDAM Sleman, yang pada tahun 2013 hanya mampu melayani 60% dari populasi Kabupaten Sleman (Slemankab.go.id, 2013).

Pertumbuhan hotel dan apartemen terlihat pesat di Kabupaten Sleman. Pembangunan yang oleh sementara kalangan dipandang tidak terkendali ini telah menyebabkan berbagai permasalahan, baik soal sumber air dan ruang hijau yang semakin sempit. Apartemen serta hotel, lanjutnya, menyedot banyak air tanah sehingga

---

<sup>133</sup>Bosman Batubara, *op. cit.*, hlm. 14–16.

menyebabkan debit air dari sumur warga yang ada di sekitar hotel atau apartemen berkurang drastis. Padahal, air menjadi sumber kehidupan manusia. Permasalahan air sangat krusial. Orang tidak bisa hidup tanpa air sementara sumur kering tersedot apartemen dan hotel. Rencana ini dikhawatirkan bisa membuat sumur-sumur warga di kampung-kampung makin kering. Ada kejadian sumur hotel membuat kering air tanah di sekitarnya. Warga yang sumurnya kering pun melayangkan protes. Akhirnya sumur hotel dicabut izinnya.

Saat ini di Sleman sudah ada 47 hotel dan apartemen, sedangkan yang menunggu izin ada 50 hotel dan apartemen.<sup>134</sup> Pembangunan dan rencana pembangunan apartemen di wilayah Kabupaten Sleman semakin menambah keprihatian karena sampai saat ini tidak ada lembaga yang bertanggung jawab mengelola akuifer Merapi. Mengenai hal ini Bosman Batubara mengajukan pertanyaan-pertanyaan retorik yang cukup merisaukan. “Lantas siapa yang bertanggung jawab melakukan *monitoring* terhadap kuantitas dan kualitas air di akuifer Merapi? Siapa yang memiliki otoritas melakukan pengecekan kalau terjadi “pencurian” yang dilakukan oleh sektor industri sebagaimana disebutkan oleh salah satu pakar di atas? Siapa yang akan memantau apakah air buangan (*effluent*) dari sektor rumah tangga, industri, dan pertanian tidak mencemari air tanah? Pertanyaan-pertanyaan ini menunggu untuk dijawab.”<sup>135</sup>

Kekhawatiran terkait terancamnya hak warga masyarakat atas air tanah inilah yang mendorong warga melakukan protes terhadap pembangunan apartemen di Kabupaten Sleman. Berdasarkan surat-surat protes warga yang disampaikan kepada Ketua Komisi A Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Sleman protes dilancarkan oleh warga Plemburan RT 01, Pogung Lor RT 11 dan RT 13, Purwosari dan

---

<sup>134</sup><http://www.beritasatu.com/properti/331441-sleman-masih-pertahankan-moratorium-hotel-dan-apartemen.html>

<sup>135</sup>Bosman Batubara, *op. cit.*, hlm. 19.

Sono yang menolak pembangunan Apartemen H. Hal-hal meresahkan yang mendorong warga menyampaikan protes adalah:

1. Lalu lintas padat sekali karena hanya jalan kampung (dengan adanya Islamic Center dan Yayasan Al-Azhar pagi, siang dan sore jalan sudah padat, belum lagi kegiatan truk Kantor Pos yang keluar masuk setiap saat).
2. Debit air setelah rencana lokasi dibor 4 (empat) titik kedalaman kurang lebih 80 m air mulai berkurang.
3. Kedatangan 400 jiwa di Apartemen akan menimbulkan kerawanan sosial terkait jika terjadi sesuatu yang tidak diinginkan di apartemen tersebut. Hal demikian dikhawatirkan akan menimbulkan kecurigaan antara warga dan penghuni apartemen.
4. Masyarakat tidak akan ikut merasakan kesejahteraan dengan adanya apartemen, justru akan sengsara.
5. Dipandang dari sudut apa pun masyarakat tetap resah, tidak tenang, bahkan akan terus-menerus terjadi konflik kepentingan, tidak tertutup kemungkinan menjurus kekerasan dengan warga RT 02 dan RT 03 RW 24 Plemburan.
6. Kekerasan, yang bisa saja pecah, antara warga RT 02, RT 03 dengan warga RT 01 Pogung Lor dan Sono hanya karena pro dan kontra pembangunan tentulah akan menjadi persoalan serius yang tidak satu pun pihak bersedia bertanggung jawab.
7. Mohon perlindungan kepada seluruh pimpinan Kabupaten Sleman mulai dari RW 14 sampai dengan Bapak Bupati.<sup>136</sup>

Salah seorang warga Pogung Lor bernama Rasim<sup>137</sup> mengungkapkan kekhawatiran akan timbulnya masalah air jika apartemen tersebut jadi dibangun.

---

<sup>136</sup>Surat Forum Komunikasi Warga Plemburan, Pogung, Purwosari dan Sono yang Terdampak Apartemen (ForKoWarTa) Nomor 04/ForKoWarTa/04/15 kepada Ketua Komisi A DPRD Kabupaten Sleman.

Kekhawatirannya itu didasarkan pada cerita-cerita yang didengarnya dari warga yang tinggal di sekitar kondotel Mataram City di Tegalkrapyak yang mengaku menyesal membiarkan kondotel tersebut berdiri tanpa ada kesadaran di kalangan warga setempat mengenai kemungkinan terganggunya air tanah yang biasa dipergunakan warga setempat.

Warga RW 5 Karangjati, Desa Sinduadi, Kecamatan Mlati menolak pembangunan hotel, kondotel dan apartemen di wilayah mereka dengan alasan:

1. Lokasi tersebut berbatasan langsung dengan bantaran Sungai Code di mana di lokasi tersebut sebagian besar ditanami pohon perindang yang sampai saat ini difungsikan sebagai penyeimbang oksigen dan menjaga stabilitas kandungan air tanah yang sangat dibutuhkan oleh warga di sekitar lokasi.
2. Dampak pembangunan hotel di mana-mana sumur warga akan kering/hilang airnya.
3. Berkenaan dengan hal tersebut pada prinsipnya warga menolak pembangunan hotel tersebut.<sup>138</sup>

Dari sekian alasan penolakan dari dua kelompok warga masyarakat tersebut ada hal yang sama, yaitu kekhawatiran mengalami kesulitan memperoleh air tanah. Kekhawatiran jika apartemen berdiri dan menggunakan air tanah, sumur warga akan mengering ini juga termasuk dari sekian alasan yang disampaikan warga Gadingan<sup>139</sup>, Sinduharjo, Ngaglik dan masyarakat Karangwuni, Caturtunggal, Depok, Sleman untuk menolak pembangunan apartemen di daerah tempat tinggal mereka.

---

<sup>137</sup>Wawancara dengan Bapak Rasim, warga Pogung Lor RT 13, Sinduadi, Mlati, Sleman, pada 20 Mei 2015.

<sup>138</sup>Surat warga RW 035 Padukuhan Karangjati, Desa Sinduadi, Kecamatan Mlati kepada Bupati Sleman.

<sup>139</sup>Salah satu warga, Anang (Ketua RT 02), mengatakan bahwa salah satu alasan warga menolak pembangunan apartemen adalah masalah air, biasanya air di sekitar lokasi hotel dan sejenisnya akan kering, dan juga menimbulkan limbah cair yang mengganggu. Selain itu, juga menimbulkan dampak sosial. "Pembangunan apartemen yang direncanakan 16 lantai atau 600 unit tersebut tentu diperuntukkan bagi orang-orang yang berduit dan biasanya dari luar Kabupaten Sleman, dan tentu tidak akan mensejahterakan warga Sleman," kata Anang. (Antara Jogja, Rabu 18 Maret 2014).

Pemukiman warga Karangwuni memang tepat bersisian dengan kompleks bisnis yang padat di Jalan Kaliurang. Hingga saat ini, debit air sumur warga memang berkurang di kala kemarau, namun masih bisa memenuhi kebutuhan sehari-hari. Ketika debit berkurang, beberapa sumur diperdalam dengan disuntik.

Dari berbagai kasus penolakan warga terhadap pembangunan apartemen yang disampaikan di atas, penelitian ini memberikan perhatian lebih banyak pada protes yang dilancarkan warga masyarakat terhadap pembangunan Apartemen Utara karena penolakan warga atas pembangunannya adalah yang paling menonjol dibandingkan pada kasus lain dan proyeknya terus berjalan. Di samping didasarkan pada laporan warga kepada Komisi A DPRD Kabupaten Sleman dan berbagai media massa, dan wawancara lapangan, uraian tentang kasus protes warga terhadap pembangunan Apartemen Utara ini disarikan dari penelitian mahasiswa Jurusan Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu-ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada.<sup>140</sup>

Apartemen Utara terletak di Jalan Kaliurang Km 5,3 pada awalnya merupakan tanah pribadi milik Edhi Sunarso, seorang perupa kawakan yang menciptakan patung Pancoran. Apartemen yang memiliki slogan “The Icon” ini direncanakan memiliki 19 lantai dengan *sky pool* pada puncak bangunan. Ada dua tipe ruangan yang ditawarkan, yaitu ruangan menghadap hiruk pikuk kota (*city view*) dan yang menghadap ke asrinya Gunung Merapi (*mountain view*). Hingga akhir Juni 2014 penjualan apartemen sudah melebihi 30% dari total ruang apartemen. Harga paling murah sebuah ruangan apartemen ini adalah Rp750.000.000. Pembangunan apartemen ini dimulai Desember 2014 dan diperkirakan selesai 24 bulan kemudian. Guna

---

<sup>140</sup>Anugerah Krisnovandi, Azizah Noor Laily, Rahmat Fajri Rinanda, Katrin Dian Lestari, Oktiviani Primardianti, Ridho Nurwantoro, Riska Agustin, Umar Abdul Aziz, *Politik Agraria: Konflik Pembangunan Apartemen Utara di Karangwuni, Sleman*, Jurusan Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada, 2014.

menambah kesan mewah, pihak pengembang berencana mendirikan cafe sekelas Starbucks di *hall* utama apartemen.

Dirancang oleh arsitektur kenamaan Singapura, secara ekologis pembangunan dan operasional apartemen ini diklaim tidak akan menghabiskan persediaan air tanah warga Karangwuni. Pihak pengembang mengatakan bahwa air yang mereka gunakan adalah air dari sumber pada kedalaman 60 meter, sedangkan pasokan air tanah warga Karangwuni adalah sumber air di kedalaman 10 meter. Dengan demikian, pihak pengembang menyatakan bahwa Apartemen Utara telah menyelesaikan isu-isu yang tadinya menggajal pembangunan seperti masalah perizinan, IMB, dan isu-isu ekologis. Korporasi Utara berani menyimpulkan akan memperoleh izin penggunaan tanah dikarenakan konsep apartemen yang digagas menjunjung nilai budaya, *eco-friendly*, dan bernilai estetis.

Kendati demikian, warga Karangwuni yang berdiam di sekitar lokasi Apartemen Utara sangat menyesalkan pembangunan yang tidak dilakukan melalui komunikasi dan persetujuan warga terlebih dahulu. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) yang digunakan oleh manajemen apartemen juga dianggap warga terlalu memudahkan masalah dan tidak melihat kompleksitas permasalahan yang ada di wilayah Karangwuni, Caturtunggal. Warga sangat sangsi akan niat baik dari manajemen apartemen dan merasa sangat tidak dihiraukan atau seolah dianggap tidak ada oleh manajemen apartemen.

Bukan hanya manajemen apartemen saja yang menjadi sorotan, pemerintah Kabupaten Sleman tak lepas menjadi sorotan publik. Warga Karangwuni mencurigai terbitnya Izin Peralihan Tanah (IPT) yang diperoleh dengan sangat singkat tanpa melalui prosedur-prosedur untuk memperoleh IPT pada umumnya. Bahkan, lebih mendasar lagi, izin-izin yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman patut

dipertanyakan karena selama ini tidak ada sama sekali Peraturan Daerah Kabupaten Sleman yang mengatur tentang apartemen. Lebih dari itu, Pemerintah Kabupaten Sleman dianggap tidak tanggap dan tidak serius dalam mengakomodasi aspirasi warga mengenai penolakan pembangunan apartemen.

Dalam beberapa kesempatan, berbagai media telah meminta klarifikasi dari Pemerintah Kabupaten Sleman dan manajemen apartemen mengenai permasalahan ini. Namun, keduanya justru pura-pura tidak tahu ataupun tutup mulut. Hal ini membuat keresahan dan kekesalan warga semakin memuncak. Keresahan tersebut mereka ekspresikan dengan melakukan aksi penolakan pembangunan Apartemen Utara ke berbagai pihak, mulai dari manajemen apartemen, kepolisian daerah, pemerintah kabupaten, dan pihak yang terkait. Warga sadar bahwa penolakan mereka tidak akan berhasil dengan hanya menunggu kebaikan dari Pemda, perusahaan, atau wakil-wakil mereka di parlemen.

Konflik terkait pembangunan apartemen Utara melibatkan dua pihak yakni pihak yang pro terhadap pembangunan dan pihak yang kontra terhadap pembangunan. Berikut pemetaan kedua aktor tersebut berdasarkan observasi lapangan:

**Tabel 7.**  
**Pemetaan Pihak Pro dan Kontra Pembangunan Apartemen Utara**

Pihak Pro Pembangunan	Pihak Kontra Pembangunan
<ul style="list-style-type: none"> <li>• PT Bukit Alam Permata</li> <li>• Ibu Windu selaku pemilik apartemen (wakil menteri Pendidikan dan Budaya; dan dosen arsitektur UGM)</li> <li>• Kepala Dukuh Karangwuni</li> <li>• Lurah Karangwuni</li> <li>• Bupati Sleman</li> <li>• Polda DIY dan Polres Sleman</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Warga RT 01, RW 01, RT 03 Karangwuni</li> <li>• BEM KM UGM</li> <li>• KAMMI Komda Sleman</li> <li>• DPRD Komisi A Sleman</li> <li>• Ketua DPRD Sleman</li> <li>• LBH</li> </ul>

Sumber: Anugerah Krisnovandi dkk, *Politik Agraria: Konflik Pembangunan Apartemen Utara di Karangwuni, Sleman*, Jurusan Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada

masyarakat yang menolak pembangunan apartemen tersebut. Mengapa masyarakat Karangwuni melakukan aksi tersebut? Berikut adalah hal-hal yang dipermasalahkan oleh masyarakat Karangwuni dengan adanya Apartemen Utara

Pembangunan apartemen pasti membutuhkan ketersediaan air bagi penghuninya. Pihak Apartemen Utara mengatakan bahwa mereka akan menggunakan air yang bersumber dari mata air pada kedalaman 60 meter di bawah bangunan apartemen. Sedangkan, mata air yang digunakan masyarakat Karangwuni adalah pada kedalaman 10 meter. Pihak apartemen mengatakan bahwa mereka tidak akan menggunakan mata air masyarakat yang berada di kedalaman 10 meter dan hanya menggunakan mata air di kedalaman 60 meter.

Di sisi lain, konsep yang digunakan oleh Apartemen Utara adalah “memaksimalkan lahan”. Konsep ini menjelaskan bahwa Apartemen Utara dibangun semaksimal mungkin ke atas (19 lantai ke atas) dan dibangun semaksimal mungkin ke bawah (3 lantai ke bawah untuk *basement*). Dari konsep ini dapat dilihat bahwa Apartemen Utara mustahil memaksimalkan lahannya untuk lahan resapan. Yang menjadi soal, bagaimana mungkin mata air Apartemen Utara di kedalaman 60 meter mendapatkan cukup air jika tidak ada lahan resapan?

Logika air adalah mengalir dari permukaan yang tinggi ke permukaan yang lebih rendah. Jika kita menggunakan logika ini, maka mata air masyarakat di kedalaman 10 m akan mengalir ke mata air Apartemen Utara di kedalaman 60 m. Tentunya hal ini akan mengurangi ketersediaan air bagi masyarakat Karangwuni. Apalagi letak Apartemen Utara sangatlah berdekatan dengan pemukiman warga. Di sekitar lokasi Apartemen Utara juga sudah sangat banyak ruko, pondokan mahasiswa dan lain sebagainya yang menggali air bawah tanah. Secara hidrogeologis tidak mungkin lokasi

apartemen yang sangat dekat pemukiman tidak akan mengganggu persediaan airwarga.

Pada 25 Oktober 2013, PT Bukit Alam Permata melakukan sosialisasi I kepada warga sekitar warga Karangwuni, Caturtunggal, Depok, Sleman, Yogyakarta (tidak secara khusus mengundang warga RT01/RW01) di Balai RW Padukuhan Karangwuni. Warga yang diundang justru yang bertempat tinggal jauh dari lokasi Apartemen Utara. Undangan menjelaskan bahwa pertemuan akan membahas mengenai sosialisasi pembangunan rumah kos-kosan eksklusif di bekas rumah Bapak Edhi Sunarso (tempat lokasi rencana pembangunan tersebut), bukan pembangunan sebuah apartemen dan kondotel. Jadi sejak awal memang PT. Bukit Alam Permata tidak bersikap transparan dan mengaburkan intensi pendirian usaha yang sebenarnya.

Merespons pembangunan apartemen ini, ketua RT01/RW01 mengumpulkan warga dan mengadakan pertemuan internal di salah satu rumah warga pada 1 November 2013. Hasil dari pertemuan tersebut adalah bahwa warga Ring-1 yang terdekat dengan lokasi rencana pembangunan tidak setuju berdirinya bangunan masif apartemen dan kondotel. Mereka menganggap bahwa pembangunan tersebut tidak ada segi positif bagi lingkungan hidup dan lingkungan sosial. Hasil pertemuan ini kemudian dikemukakan saat pertemuan antara pihak PT Bukit Alam Permata dengan beberapa perwakilan warga pada 5 November 2013.

Warga yang menolak pembangunan apartemen ini mengajukan petisi kepada pemerintah daerah pada tanggal 20 November 2013. Petisi ini tidak hanya dilayangkan kepada pihak kabupaten tetapi juga tingkat provinsi. Di tingkat kabupaten petisi dilayangkan kepada Bupati Sleman, Wakil Bupati Sleman, Ketua DPRD Sleman, Kepala Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman, Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Sleman, Kepala Dinas Kimpraswil Kabupaten Sleman, Sedangkan,

di tingkat provinsi petisi dilayangkan kepada Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Wakil Gubernur DIY, Kepala Dinas Pekerjaan Umum Provinsi DIY, Kepala Bidang Tata Ruang Dinas Pekerjaan Umum Provinsi DIY, Kepala Bidang Sumber Daya Air Dinas Pekerjaan Umum Provinsi DIY, Kepala Dinas Perhubungan Komunikasi Informatika Provinsi DIY, serta Ketua Ombudsman Yogyakarta.

Salah satu yang menjadi pemicu masalah pembangunan Apartemen Utara ini adalah isu lingkungan yang digagas oleh warga. Sehubungan dengan ini, pada tanggal 8 Januari 2014 warga mengajukan surat protes kepada Badan Lingkungan Hidup Yogyakarta. Hal ini dilakukan setelah ada papan AMDAL pada tanggal 5 Januari 2014. Warga menghawatirkan jika pembangunan apartemen ini akan mengurangi tanah resapan di daerah tersebut. Hal lain, yaitu diadakannya audiensi oleh warga RT01/RW01 Karangwuni-Sleman dengan Komisi A DPRD Sleman pada 16 Januari 2014. Akibat dari aksi ini adalah Komisi A DPRD Sleman melayangkan rekomendasi kepada Pemerintah Kabupaten Sleman agar menghentikan sementara proses perizinan Apartemen Utara. Hal yang ditinjau kembali adalah persoalan IPT yang telah dikeluarkan, dikarenakan tidak ada perda khusus tentang pembangunan Apartemen. Warga juga mengajukan surat protes kepada GKR Hemas sebagai tokoh perempuan Yogyakarta mengenai permasalahan Apartemen Utara pada 3 Februari 2014.

Pada tanggal 2 April 2014, sudah terlihat pembangunan *marketing lounge* Apartemen Utara. Keberanian Apartemen Utara ini dikecam oleh warga. Kecaman warga disebabkan oleh tidak adanya surat izin gangguan yang seharusnya diperoleh pihak apartemen dari RT setempat. RT setempat juga tidak diberitahu apa-apa perihal masalah ini. Keesokan harinya, warga Karangwuni mendatangi Kantor

Bupati Sleman dengan membawa surat pengantar. Namun, bupati tidak bersedia menemui warga dan warga hanya disambut oleh staf bupati.

Sehari sebelum Pemilu legislatif, warga Karangwuni diundang datang ke rapat koordinasi yang difasilitasi oleh Kepala Desa Caturtunggal. Inti pertemuan ini adalah masyarakat diminta untuk tidak melayangkan surat-surat kaleng kepada pejabat instansi sebelum berkoordinasi dengan pejabat tingkat padukuhan. Sebenarnya aksi-aksi turun ke lapangan dengan berdemo juga dilakukan oleh warga.

Bisa dipetakan ada 5 aktor yang terlibat dalam perlawanan terhadap pembangunan, yaitu masyarakat Karangwuni (Warga RT 01, RW 01, RT 03), mahasiswa yaitu BEM KM UGM, DPRD (komisi A dan ketua DPRD) dan LBH. Dan jika dilihat model strategi aksi warga sebenarnya tidak hanya protes langsung berupa demo, namun juga audiensi baik kepada DPRD, LSM maupun kepada pihak perusahaan terkait, selain itu juga pengiriman petisi ke lembaga pemerintah daerah berikut dinas-dinas terkait baik di level kabupaten maupun provinsi.

Aksi warga menolak pembangunan apartemen berbuntut penangkapan oleh polisi. Kepolisian Resor (Polres) Sleman menetapkan satu tersangka yang berasal dari warga Karangwuni, Caturtunggal, Depok. Warga Karangwuni tersebut berinisial RAS (30 tahun). Dia ditetapkan sebagai tersangka karena dinilai merusak alat promosi Apartemen Utara di Jalan Kaliurang KM 5,5 Depok. Pemeriksaan RAS dilakukan kepolisian setelah 3 hari RAS beserta massa aksi yang lain melakukan aksi di depan Apartemen Utara. Polres Sleman bahkan mengatakan mereka akan memeriksa 4 orang lagi yang statusnya masih menjadi saksi namun berpotensi untuk ikut menjadi tersangka. Pihak massa aksi mengatakan bahwa tindakan yang dilakukan RAS beserta rekan-rekannya didasari kekesalan warga terhadap tidak adanya tindakan Polisi Pamong Praja yang menertibkan kegiatan pemasaran Apartemen Utara yang

sama sekali belum mendapatkan izin dari warga sekitar. Atas tindakannya tersebut RAS akan dikenakan pasal mengenai perusakan dengan tuntutan penjara 5,5 tahun.

Persoalan penahanan massa aksi ini memang bisa saja menjadi persoalan lain, namun hal ini mengindikasikan semakin tegangnya hubungan antara manajemen apartemen dan warga sekitar. Kalaupun dari pihak Apartemen memiliki itikad baik, seharusnya pelaporan ini tidaklah diperlukan. Apalagi tindakan RAS ini dilakukan karena Apartemen dan Pemda selalu beralasan bahwa pembangunan Apartemen tidak dapat dihentikan karena pemasaran telah dilakukan dan telah terjual 30% dan terus bertambah di setiap waktunya. Hal inilah yang membuat warga sangat marah dan menjadikan spanduk pemasaran sebagai sasaran.

Dalam kasus pembangunan Apartemen Utara, bupati Sleman selaku pemimpin eksekutif bertindak sebagai fasilitator antara PT. Bukit Alam Permata dengan masyarakat Padukuhan Karangwuni. Pada tanggal 11 Juni 2014, bupati Sleman berusaha menengahi konflik kedua belah pihak. Bupati mengundang LBH yang mewakili warga atas nama Rita Dharani dalam acara pembahasan koordinasi aduan warga terhadap pembangunan apartemen.

Dasar hukum dalam mendirikan bangunan dijelaskan dalam Keputusan Bupati Sleman No 53/Kep.KDH/A/2003 yang merupakan petunjuk pelaksanaan dari Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No 19 Tahun 2001. Peraturan Daerah dan Keputusan Bupati tersebut menyatakan bahwa bupati merupakan pemegang utama kewenangan pemberian izin terhadap penggunaan tanah di Kabupaten Sleman. Hal ini sejalan dengan Perda No 19 Tahun 2001 Bab II tentang Izin Peruntukkan Penggunaan Tanah Pasal 2 yang berbunyi :

“Setiap orang pribadi dan atau badan yang menggunakan tanah untuk kegiatan pembangunan fisik dan atau untuk keperluan lain yang berdampak pada struktur ekonomi, sosial budaya dan lingkungan wajib memperoleh izin peruntukan penggunaan tanah dari Bupati.”

Bukti yuridis lain yang dapat ditemui terkait dengan perizinan yang bupati-sentris adalah sebagaimana yang tertera di Peraturan Bupati Tahun 2003 Pasal 4 Poin D yang menyatakan bahwa tanah atau teritori yang telah ditetapkan secara khusus oleh bupati tak perlu lagi memperoleh izin lokasi. Di sisi lain, DPRD Komisi A, menolak adanya pembangunan apartemen disebabkan oleh belum adanya Perda yang mengatur tentang pembangunan apartemen. Sebagai bukti penolakan, DPRD Komisi A telah melayangkan surat kepada bupati karena telah memberikan Izin Pemanfaatan Tanah (IPT).

Izin untuk mendirikan bangunan banyak disebut dalam Peraturan Bupati Tahun 2003 yang merupakan petunjuk pelaksanaan dari Peraturan Daerah No 19 Tahun 2001, namun tidak secara spesifik menyebutkan apartemen sebagai jenis peruntukan tanah yang wajib memiliki izin. Tertera di Pasal 9 Peraturan Bupati Tahun 2003 jika pada Poin A dan D sebagai berikut:

A. Permukiman:

1. Perumahan dengan ketentuan = 4 (empat) unit dalam 1 (satu) lokasi,
2. Pondokan dengan ketentuan = 10 (sepuluh) kamar tidur,
3. Rumah sewa dengan ketentuan = 4 (empat) unit dalam 1 (satu) lokasi.
4. Perhotelan dan sejenisnya dengan ketentuan untuk semua keluasan.”

Alasan diberikannya izin pembangunan terhadap korporasi Utara dikarenakan kecamatan Depok ditetapkan sebagai zona pembangunan ekonomi,

sehingga pemerintah memprioritaskan pembangunan gedung di bidang perdagangan dan jasa. Lebih detail, hal tersebut tertera dalam Pasal 26 E, Peraturan Bupati Tahun 2003, sebagai berikut:

“Wilayah aglomerasi meliputi seluruh wilayah Kecamatan Depok, sebagian wilayah Kecamatan Gamping, Kecamatan Godean, Kecamatan Mlati, Kecamatan Ngaglik, Kecamatan Ngemplak, Kecamatan Berbah, Kecamatan Kalasan dan Kecamatan Sleman, dominasi peruntukan penggunaan tanah untuk:

1. Kegiatan pendidikan tinggi,
2. Kegiatan pengembangan jasa wisata,
3. Kegiatan perdagangan dan jasa,
4. Kegiatan industri kecil,
5. Kegiatan pengembangan perumahan dan permukiman, dengan koefisien dasar bangunan sebesar-besarnya 60 % (enam puluh persen).

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa dari segi yuridis, masalah utama terletak pada detail jenis peruntukkan tanah yang wajib memiliki izin, yang di dalamnya secara jelas tidak menyebutkan apartemen baik dari segi Peraturan Daerah No 19 Tahun 2001 maupun Peraturan Bupati Tahun 2003 yang merupakan petunjuk pelaksanaan dari perda terkait. Sifat Perda juga cenderung bupati-sentris yang memberikan kewenangan besar kepada bupati untuk memberikan perizinan penggunaan tanah terutama yang mampu mendongkrak sektor-sektor sosial, budaya, dan ekonomi.

Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah (DPPD) Sleman juga mengungkapkan bahwa PT. Bukit Alam Permata sudah memenuhi aspek legal formal karena mereka telah memenuhi syarat sesuai Perda 19 Tahun 2001 dan Peraturan Bupati Nomor 11

Tahun 2007. Menurut DPRD Sleman, Pemkab tidak memiliki alasan untuk menolak izin yang diajukan PT. Bukit Alam Permata. Kepala Kantor Perizinan Sleman memberikan tanggapan bahwa sebenarnya pembangunan tidak membutuhkan persetujuan dari warga sekitar, namun yang dibutuhkan adalah adanya sosialisasi kepada warga.

Di sisi lain, Komisi A DPRD Sleman menolak dengan alasan daerah Karangwuni merupakan salah satu daerah konservasi. Komisi A DPRD Sleman menyarankan adanya daerah kawasan khusus pembangunan. DPRD juga menanyakan perihal belum adanya izin mengenai aturan tata ruang. Perda yang menjadi acuan pemberian izin Apartemen Utara juga dipertanyakan oleh komisi A karena Perda Nomor 12 Tahun 2012 tidak sesuai dengan izin yang diajukan. Seharusnya ada Perda baru yang dibuat dan itu setara dengan Perda Nomor 12 Tahun 2012 tentang RT/RW. Seperti yang terlontar di sebuah artikel di Koran lokal Tribun Jogja tanggal 13 Mei 2014, Sleman belum mempunyai peraturan daerah yang mengatur jelas mengenai pembangunan apartemen, dan hal ini kemudian memicu konflik yang terjadi antara pihak apartemen dan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas bisa dilihat bahwa konflik antara PT. Bumi Alam Permata dan warga Karangwuni melibatkan pertentangan pandangan di kalangan elite Kabupaten Sleman. Di satu sisi terdapat Bupati dan DPRD yang pro terhadap pembangunan apartemen sedangkan di sisi lain ada Komisi A DPRD yang menolak pembangunan. Bupati sebenarnya sudah melakukan agenda koordinasi dalam penyelesaian konflik, dengan bertindak sebagai fasilitator antara kedua belah pihak. Namun, sulit dimungkiri bahwa Bupati tampak lebih mewakili kepentingan pihak pengusaha. Keberpihakan Bupati ini terlihat dari pemberian IPT (Izin

Pemanfaatan Tanah) yang dijadikan landasan oleh PT. Bumi Alam Permata dalam membangun apartemen.

Pemberian izin IPT seharusnya ditinjau ulang karena belum terdapat alasan yang kuat mengenai perizinan tersebut. Hal itu diperkuat dengan tidak adanya Perda mengenai pembangunan apartemen yang digunakan untuk landasan pemberian IPT dan yang digunakan oleh bupati hanya sebatas Perda Nomor 11 Tahun 2007. Dari berbagai pandangan pemerintah itu terlihat bahwa di tubuh pemerintah tersebut tidak ada satu suara. Hal ini menjadi salah satu penghambat penyelesaian yang seharusnya cepat diambil oleh pemerintah. Masyarakat juga geram dengan lambatnya penyelesaian, akibatnya timbullah gerakan yang diinisiasi oleh masyarakat Karangwuni untuk menolak pembangunan Apartemen Utara dan mendesak segera dicabutnya izin IPT.

Masyarakat Karangwuni awalnya menggunakan jalur formal dalam perjuangannya. Namun, jalur formal dirasa tidak efektif karena tidak ada respon positif dari pemerintah. Akhirnya, masyarakat Karangwuni memutuskan untuk menggunakan jalur informal, yaitu demo. Aksi demo ini memang sepertinya belum banyak mengubah pendirian dan sikap Bupati Sleman yang sejak awal sangat pro terhadap pembangunan Apartemen. Namun aksi demo ini cukup menarik perhatian bagi DPRD Sleman. Hal itu dapat dilihat dari sikap resmi Komisi A Sleman yang mengajukan moratorium pembangunan Apartemen.

Dalam Keputusan Bupati Sleman Nomor 55.IPT/Kep.KDH/1/2014 tentang Izin Pemanfaatan Tanah PT. Bukit Alam Permata Untuk Apartemen dan Condotel Di Padukuhan Karangwuni, Desa Caturtunggal, Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman tidak secara khusus menyebutkan persoalan air tanah, hanya disebutkan “bahwa berdasarkan hasil penelitian dan pengkajian tim, serta kesesuaian antara permohonan

izin pemanfaatan tanah PT. Bukit Alam Permata dengan aspek rencana tata ruang, aspek penguasaan tanah, aspek ekonomi, aspek sosial budaya dan aspek lingkungan, terhadap permohonan izin dimaksud dapat diberikan.”

Lebih jauh Kepala Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah (DPPD) Sleman Purwatno Widodo menyatakan, IPT dikeluarkan karena pengembang sudah menyeter Berita Acara dan daftar hadir. Dengan demikian, pengembang sudah memenuhi syarat lima aspek, yakni tata ruang, tanah, lingkungan, sosial, dan ekonomi.

Namun, Berita Acara tersebut palsu karena tidak dibuat berdasarkan kesepakatan dengan warga. Praktiknya, dalam acara tersebut, tidak ada pembicaraan dengan warga mengenai poin-poin yang kemudian dicantumkan dalam Berita Acara. Penandatanganannya pun hanya 28 orang. Tak semua penanda tangan adalah warga RW 01, yang terdiri dari RT 01, 02, dan 03. Aparat yang diundang juga ikut tanda tangan di Berita Acara tersebut.

Dalam dokumen Berita Acara Sosialisasi apartemen, pihak Utara mencantumkan bahwa kelak apartemen akan menggunakan air dari PDAM dan sumur air dalam serta akan “ada sosialisasi kembali dengan warga Karangwuni”. Berita Acara ini menjadi dasar dari IPT (Izin Pemanfaatan Tanah) yang dikeluarkan Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah (DPPD) Sleman pada 24 Maret 2014.<sup>141</sup> Menanggapi kekhawatiran masalah air tanah tersebut, Bupati Sleman, Sri Purnomo meminta kepada pihak pengembang apartemen maupun hotel untuk menggunakan air dari Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Sleman. Penggunaan air PDAM ini diharapkan bisa meredam konflik antara pihak apartemen dan hotel dengan warga sekitar. “Penolakan apartemen dan hotel kebanyakan karena permasalahan air. Ini perlu mendapatkan perhatian dari

---

<sup>141</sup>Radar Jogja, 8 Mei 2014.

pengembang. Penggunaan air PDAM diharapkan bisa menjadi solusi,” terang Sri Purnomo.<sup>142</sup>

Mengenai penggunaan air dari PDAM ini, di atas sudah dikemukakan bahwa menurut situs resmi Pemerintah Kabupaten Sleman (Slemankab.go.id) pada tahun 2013 kapasitas PDAM Sleman hanya mampu melayani 60% dari populasi Kabupaten Sleman.

Bahwa hak warga masyarakat atas air tanah tidak mendapat perlindungan hukum dalam kasus pembangunan Apartemen diperjelas oleh pemberitaan media masa (Kedaulatan Rakyat) yang dikutip di bawah ini:

“Banyak hal yang harus dicermati lagi, tentang dampak munculnya hotel, apartemen dan kondotel. Termasuk mempertimbangkan kondisi sosial masyarakat pasca berdirinya apartemen, hotel dan kondotel itu,” kata Penjabat Bupati Sleman Gatot Saptadi dalam temu wicara dengan media di salah satu rumah makan, Senin 14 Desember 2015. Ditegaskan Gatot, Peraturan Bupati Nomor 63 Tahun 2015 Tentang Penghentian Sementara Pendirian Hotel, Apartemen dan Kondotel di Wilayah Kabupaten Sleman itu tidak lantas melarang sama sekali. Melainkan hanya penghentian sementara. Sembari terus dilakukan perbaikan. Mulai dari regulasi, manajemen hingga proses perizinannya. Sampai saat ini ada 50 pengajuan izin baru yang masuk ke Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizin Terpadu (BPMPPT) Sleman. Dari jumlah tersebut didominasi apartemen. Salah satu tujuan diterbitkannya moratorium ini, bisa saja tahun depan BPMPPTT menerima pengajuan 100 izin baru. “Kita juga harus memperhatikan sektor-sektor lain. Air tanah jelas akan terganggu,” tegasnya. Lebih lanjut Gatot menuturkan, masyarakat jangan terpaku pada seberapa banyak investasi yang masuk saja. Struktur ekonomi

---

<sup>142</sup>Berita Jogja, 23 Maret 2015.

lainnya juga harus menjadi perhatian. Selama ini, tingginya usia harapan hidup masih menjadi patokan orang berinvestasi di Sleman. Kemiskinan di Sleman masih cukup tinggi. Mencapai 11,8 persen atau melebihi angka nasional. Angka pengangguran juga tinggi.»<sup>143</sup>

Langkah yang diambil pejabat bupati berupa penerbitan moratorium dalam Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 tentang Penghentian Sementara Pembangunan Hotel dan Apartemen pembangunan hotel, apartemen, dan kondotel tersebut merupakan suatu bentuk perlindungan hukum terhadap hak warga masyarakat atas air tanah setelah masyarakat di berbagai tempat yang di daerahnya direncanakan pembangunan apartemen melancarkan aksi protes. Berdasarkan pengamatan di lapangan dan wawancara dengan warga masyarakat bisa disimpulkan bahwa gejolak keresahan masyarakat di Dukuh Karangjati, Desa Sinduadi, Kecamatan Mlati, juga Dukuh Pogung Lor, Plemburan, dan Sono (di wilayah Kecamatan Mlati dan Ngaglik), dan di Dusun Gadingan, Sinduharjo, Ngaglik sudah mereda. Di semua daerah tersebut sudah tidak terlihat lagi spanduk-spanduk penolakan terhadap pembangunan apartemen.

Tidak demikian halnya dengan warga Karangwuni di Jalan Kaliurang Km 5. Di samping lokasi pembangunan Apartemen Utara masih tampak spanduk penolakan warga terhadap pembangunan apartemen tersebut yang terus berjalan. Sementara itu pihak pengembang Apartemen Utara menyatakan bahwa pasokan air bagi kebutuhan penghuni apartemen nantinya akan dipenuhi dengan pemanfaatan air 100% dari Perusahaan Daerah Air Minum.

Dari uraian di atas bisa dikemukakan bahwa bagaimanapun lengkap dan kuatnya perlindungan hukum terhadap hak warga masyarakat atas air tanah sebagaimana

---

<sup>143</sup><http://krjogja.com/read/284338/moratorium-apartemen-di-sleman-telah-melalui-kajian.kr>

tertuang dalam hukum positif mengenai sumber daya air, khususnya air tanah, peraturan perundang-undangan tersebut tidak bisa berdiri sendiri. Ke depan, agar problem keresahan masyarakat karena merasa terancam kebutuhan air mereka oleh pembangunan apartemen dan yang serupa itu diperlukan berbagai peraturan perundang-undangan yang saling mendukung, misalnya, dalam kasus air tanah ini peraturan perundang-undangan tentang air tanah harus didukung oleh peraturan tentang pembangunan apartemen atau yang serupa dengan itu maupun peraturan tata ruang yang lebih peduli terhadap kelestarian air tanah yang kecukupannya merupakan hajat hidup masyarakat banyak.

Hingga penelitian ini dilakukan proses pembangunan Apartemen Utara terus berjalan dan akses mengkhawatirkan kerawanan sosial tidak bisa diabaikan, misalnya, walaupun pihak manajemen menyatakan bahwa Apartemen Utara 100 persen menggunakan air dari PDAM tetapi spanduk-spanduk penolakan tetap dipasang berdekatan dengan spanduk dukungan. Akan tetapi hal tersebut berada di luar fokus penelitian ini, yaitu perlindungan hukum terhadap hak warga masyarakat atas air tanah.

#### **E. Konsep Perlindungan Hukum Yang Adil Untuk Mengatasi Konflik Hak Warga Atas Air Tanah Dengan Perkembangan Pembangunan Apartemen di Kabupaten Sleman**

Air adalah kebutuhan yang vital bagi kehidupan seluruh makhluk hidup dan oleh karenanya dibutuhkan pengaturan yang adil dalam hal peruntukan dan penggunaannya sehingga diharapkan pemanfaatan air bisa dilakukan secara optimal bagi seluruh makhluk hidup yang terdapat di muka bumi. ajaran Islam menegaskan mengenai pentingnya air sebagai sumber kehidupan. Al-Qur'an menyebut banyak sekali ayat yang berkaitan dengan air, baik sebagai dasar-dasar pengetahuan mengenai hidrologi serta sebagai fenomena alam dan sebagai objek hukum. Secara keseluruhan, ada banyak ayat

yang menyebut kata air di dalam al-Qur'an yakni sebanyak 63 ayat serta kata-kata lain yang memiliki hubungan yang sangat langsung dengan air, antara lain: hujan yang berjumlah 44 ayat, sungai yang berjumlah 54 ayat, laut yang berjumlah 28 ayat, mata air yang berjumlah 23 ayat, awan dan mendung, yang berjumlah 21 ayat, angin yang berjumlah 33 ayat, serta es yang berjumlah 1 ayat<sup>144</sup>.

Air dalam pandangan Al-Qur'an adalah esensi terpenting untuk keberlangsungan hidup seluruh makhluk dimuka bumi sekaligus bumi itu sendiri sebagaimana firman Allah SWT: 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-orang yang mendengarkan (pelajaran). Pernyataan serupa ("dengan air itu dihidupkan-Nya bumi sesudah matinya") terdapat juga pada surat Al-Baqarah: 164, Al-Ankabut: 63, dan Ar-Ruum: 24. Bahkan ketika Al-Qur'an bercerita tentang awal penciptaan bumi dan semesta, Allah SWT secara jelas menyebutkan bahwa dari air lah semua makhluk hidup diciptakan<sup>145</sup>.

Terkait dengan konflik sumber daya air yang terjadi di Sleman menunjukkan bahwa Perda Nomor 4 Tahun 2014 belum efektif menyelesaikan konflik yang terjadi. Pembangunan Apartemen Utara telah berdampak dengan kekawatiran masyarakat akan kebutuhan air tanahnya akan berkurang. Artinya bahwa Perda Nomor 4 Tahun 2014 belum memberikan jaminan atas hak atas air tanah warga masyarakat. Berdasarkan pada kenyataan yang ada telah terjadi kesenjangan hukum, yaitu dan sollen tidak sejalan dengan das sein, hukum tidak mampu menjadi penyelesaian konflik sosial yang terjadi. maka perlu diadakan suatu perubahan terhadap regulasi daerah yang lebih dapat

---

<sup>144</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 85/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, hlm. 14-15.

<sup>145</sup> *Ibid.*

memberikan jaminan terhadap hak atas air tanah warga masyarakat. Dengan melihat kebutuhan teoritis dan kebutuhan praktis, maka penulis melakukan konstruksi perlindungan hak atas air tanah.

## 1. Kebutuhan Teoritis

Air adalah bagian tak terpisahkan dari hak asasi manusia itu sendiri. Hak ini terartikulasi secara implisit dalam Konvensi Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, terutama Pasal 11 tentang hak atau standar kehidupan yang layak disatu sisi dan kewajiban negara untuk memenuhinya di sisi lain, serta Pasal 12 tentang hak atas kesehatan rohani dan jasmani, yang salah satu unsur terpenting di dalamnya adalah soal kesehatan lingkungan yang berkoneksi erat dengan air. Secara eksplisit termaksud dalam General Comment 15 terhadap konvensi tersebut. Dipandang dari perspektif apapun, air tak pernah bisa dipisahkan dari kehidupan, bahkan air adalah kehidupan itu sendiri (*aqua vitae, life water*). Setiap orang membutuhkan air. Dua pertiga tubuh manusia terdiri atas air. Sedikitnya setiap orang membutuhkan 50 liter air untuk minum, masak, mencuci, untuk sanitasi dan untuk bertumbuhnya tanaman pangan setiap hari. Karenanya, hukum hak asasi manusia mengadopsi hak setiap orang atas air sebagai hak asasi manusia yang fundamental<sup>146</sup>. Implikasinya, keberadaan air lebih dari sekedar barang konsumsi; air adalah barang sosial, artinya rakyat bukan sekedar berkedudukan sebagai konsumen, melainkan lebih sebagai pemilik hak.

Pembukaan UUD NRI 1945 Alinea IV menegaskan bahwa pengelolaan sumber daya harus terintegrasi dan tidak bersifat sangat sektoral, agar tidak berpotensi melanggar hak asasi manusia berkaitan dengan penguasaan, pemanfaatan dan

---

<sup>146</sup> Putusan Mahkamah Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, hlm. 7.

pengelolaan sumber daya alam. Penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, seperti disebutkan pada Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, bahwa hukum adalah sarana pengendali dan pengontrol kehidupan berbangsa, bernegara, sarana pengawasan penyalahgunaan kekuasaan dan sarana pemenuhan hak asasi seluruh warga negara. Dengan kata lain hukum tidak boleh dan tidak bisa dijadikan sebagai sarana pembenaran dari penyalahgunaan kekuasaan. UUD NRI 1945 sejak awal sudah mengadopsi nilai-nilai konstitusionalisme tersebut, namun bukan nilai konstitusionalisme liberal melainkan nilai konstitusionalisme yang berorientasi keadilan sosial. Dalam konstitusionalisme terkandung nilai dan prinsip pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Intinya adalah pembatasan kekuasaan pemerintahan di suatu pihak dan perlindungan hak warga negara di pihak lain. Konstitusionalisme Indonesia bukanlah konstitusionalisme liberal, karena sejak awal penyusun UUD NRI 1945 menolak ajaran konstitusionalisme liberal, dan memilih membentuk sistem politik dan ekonomi nasional yang berdasarkan keadilan sosial.

Terkait dengan pengelolaan sumber daya alam, Pasal 33 ayat (2), (3), dan (4) UUD NRI 1945 menegaskan lebih jauh soal kewajiban dan tanggung jawab negara dalam hal penyediaan fasilitas pelayanan umum kepada rakyat, termasuk dalam hal ini adalah penyediaan air yang bersih dan sehat. Jadi secara konstitusional, negara yang harus bertanggungjawab untuk memenuhi hak-hak asasi manusia dari para warganya<sup>147</sup>. Pasal 33 UUD 1945 menghendaki adanya perencanaan ekonomi secara kolektif berdasarkan prinsip kekeluargaan atau solidaritas sosial; adanya penguasaan

---

<sup>147</sup> Putusan Mahkamah Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, hlm. 12.

negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; dan penguasaan negara terhadap sumber daya alam<sup>148</sup>.

Penguasaan negara atas air sebagai bagian dari kebutuhan yang paling mendasar dan hak asasi manusia semakin dipertegas dalam Undang Undang Dasar 1945 Pasal 28A: “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”, Pasal 28D Ayat (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dan pasal 28I ayat (4) yang menyatakan bahwa ”perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara terutama pemerintah. Permasalahannya tidak dijelaskan secara lebih lanjut tentang apa yang dimaksud sebagai kemakmuran rakyat, sehingga dimensi inilah yang didalam praktik sering diterjemahkan terlalu luas atau terlalu sempit oleh pembuat kebijakan, sehingga rentan menimbulkan konflik.

Setiap orang di Indonesia harus dapat mengakses air dengan mudah, sedangkan di pihak lain harus memberikan kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk menikmati hak atas air. Pada prinsipnya, air, fasilitas, dan pelayanan atas air harus dapat diakses setiap orang tanpa diskriminasi, sebagaimana telah diatur dalam Pasal 27 ayat (2) UUD NRI 1945, yang menentukan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Jaminan hak atas air diperkuat secara kelembagaan dengan hak menguasai negara yang diatur Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dalam kaitannya dengan Pasal 27 UUD 1945, sumber daya air tidak dapat dimaknai semata-mata sebagai komoditas

---

<sup>148</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 85/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, hlm. 46-47.

ekonomi, tetapi lebih mendasar sebagai salah satu hak asasi manusia yang mendasar untuk mempertahankan hidup. Hak menguasai negara atas sumber daya air harus dipahami juga dalam konteks Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Secara konsepsional, tanggung jawab negara memenuhi hak atas air terkait dengan kedudukan hak atas air sebagai bagian dari hak Ekosob (hak ekonomi, sosial, dan kebudayaan) yang berakar pada konsep kebebasan positif yang menghendaki adanya spektrum yang luas dan efektif bagi negara untuk melakukan intervensi dalam memenuhi hak ekosok. Hak demikian berbeda dengan karakter hak-hak sipil dan politik yang berakar pada konsep kebebasan negatif, yang justru tidak menghendaki adanya campur tangan negara dalam pemenuhan hak-haknya<sup>149</sup>.

## **2. Kebutuhan Praktis**

Pemenuhan atas hak atas air, dalam pengertian *personal and domestic uses*, prinsipnya adalah tanpa diskriminasi. Dalam konteks hak atas air, prinsip yang pertama adalah bagaimana negara bisa melindungi kepentingan hak asasi atas air, yaitu kepentingan masyarakat untuk memperoleh air demi keperluan penggunaan pribadi dan domestik atau keluarga. Prinsip kedua adalah demi hak untuk mempertahankan kehidupan; dan prinsip ketiga adalah kesehatan.

Penerapan sebuah rezim hukum air yang baru di Indonesia juga merupakan tekanan dari Negara Donor yang mengharuskan negara pengutang menerapkan

---

<sup>149</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 85/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, hlm. 48-49.

hukum air yang didasarkan *Dublin Principles*.<sup>150</sup> Prinsip Dublin yang penting adalah bahwa air mempunyai nilai ekonomi bagi semua penggunanya. Secara ekonomi air tidak dapat dikategorikan *public good* atau *pure public good*, akan tetapi lebih dikenal dengan sebutan *common pool resources*, dengan alasan i) bersifat *nonexcludable*, yaitu penggunaan air oleh seseorang tidak dapat menghalangi orang lain untuk menggunakannya; ii) sifat *rival rules*, yang artinya bahwa air bukan benda yang tak terbatas sehingga penggunaan air oleh seseorang akan mengurangi ketersediaan air bagi orang lain. Air bukan *public good* tetapi *common pool resources*, namun dalam kepentingan hukum harus kita dudukkan sebagai *public good*. Hal demikian karena, i) hampir tidak ada benda di muka bumi ini yang merupakan *pure public good*; ii) sifat ekonomi air yang *rival rules*. Dengan demikian hukum dapat mencegah penguasaan privat atas sumber daya air<sup>151</sup>.

Dalam pengelolaan sumber daya air selanjutnya, bagi Pemerintah terdapat dua prinsip pokok *Public Trust Doctrine* yang harus diperhatikan, yaitu i) air permukaan merupakan benda milik publik atau *res communis*; dan ii) negara merupakan *trusty* atau pemegang amanah dari objek *public trust*, yang dalam hal ini adalah air. Dalam perkembangannya, *public trust* akhirnya mencakup juga air tanah, karena i) semula *public trust doctrine* dikembangkan untuk melindungi aliran air dari penguasaan perorangan agar kepentingan masyarakat untuk navigasi dan perikanan tidak terganggu; ii) kemudian airnya sebagai benda telah dikategorikan sebagai benda publik, namun air tanah masih dianggap berbeda karena terbatasnya pemahaman manusia mengenai hidrologi air tanah; dan iii) pada saat air masih melimpah tidak terbayangkan kemajuan teknologi dan perubahan gaya hidup akan mengakibatkan

---

<sup>150</sup> *Dublin Principles* berisi empat prinsip yang harus dikedepankan dalam kebijakan dan pembangunan di sektor sumber daya air. Salah satu dari prinsip tersebut adalah *Water has an economic value in all its competing uses and should be recognized as an economic good*.

<sup>151</sup> *Ibid.*, hlm. 50.

penggunaan air tanah di satu tempat dapat mengganggu penggunaan air tanah di tempat lainnya; dan iv) sejalan dengan perkembangan pengetahuan manusia maka air tanah diberi status sebagai *public good* dan karenanya sebagian *yurisdiksi common law* memasukkannya dalam kategori *public trust doctrine*. Kedudukan air sebagai *economic good* berkaitan dengan fakta bahwa air telah, sedang, dan akan menjadi barang langka (*scarce good*)<sup>152</sup>.

Berdasarkan uraian di atas, terhadap konflik sumber daya air yang terjadi antara warga masyarakat Karangwuni dengan PT. Bukit Alam Permata pemilik Apartemen Utara, seharusnya dapat diatasi apabila Pemerintah Daerah memperhatikan prinsip *dublin Principles* dan *Public Trust Doctrine*. Faktanya adalah terjadi ketidaksinkronan antara Perda Nomor 4 tahun 2014 tentang Pengelolaan Air Tanah dengan Perda Nomor 19 Tahun 2003 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah. Seharusnya kebijakan peruntukan penggunaan tanah terintegrasi dengan kebijakan pengelolaan sumber daya air dan pengelolaan air tanah. Konflik di atas menunjukkan bahwa seharusnya penggunaan air oleh seseorang tidak dapat menghalangi orang lain untuk menggunakannya. Sesuai dengan sifat *rival rules*, yang artinya bahwa air bukan benda yang tak terbatas sehingga penggunaan air oleh seseorang akan mengurangi ketersediaan air bagi orang lain. Pertumbuhan hotel dan apartemen terlihat pesat di Kabupaten Sleman, menimbulkan berbagai permasalahan, baik soal sumber air dan ruang hijau yang semakin sempit. Apartemen serta hotel, lanjutnya, menyedot banyak air tanah sehingga menyebabkan debit air dari sumur warga yang ada di sekitar hotel atau apartemen berkurang drastis. Pihak Apartemen Utara dalam hal ini mencantumkan bahwa kelak apartemen akan menggunakan air dari PDAM dan sumur air. Padahal PDAM Sleman menghadapi

---

<sup>152</sup> *Ibid.*, hlm. 50-51.

masalah lemahnya kapasitas PDAM Sleman, yang pada tahun 2013 hanya mampu melayani 60% dari populasi Kabupaten Sleman. Permasalahan-permasalahan yang terjadi ini harus dijernihkan dan diselesaikan, agar tidak terjadi konflik horisontal di masyarakat. Ke depan, perlu dirumuskan integrasi kebijakan dalam hal pemanfaatan sumber daya alam di Kabupaten Sleman.

### **3. Formulasi Pengelolaan Air Tanah dalam Rangka Mengoptimalkan Perlindungan Hak Atas Air Tanah Warga Masyarakat di Kabupaten Sleman**

Formulasi pengelolaan air tanah akan lebih proporsional dilakukan dengan memperhatikan hakikat hak atas air. Hakikat hak atas air dapat dilakukan dengan beberapa pendekatan teoritis, di antaranya adalah: 1) *public goods*, 2) *public trust doctrine*, dan 3) *common heritage of mankind* (air sebagai warisan bersama umat manusia).

#### **a. Air Sebagai Barang Publik**

Dalam ekonomi, suatu benda disebut barang/benda publik apabila ia bersifat non-rival, artinya: jika seseorang mengonsumsi benda itu, maka tidak berkurang kesempatan/hak orang lain untuk turut mengonsumsinya. Sebagai contoh, bernafas di udara dan meminum air dari sebuah aliran air tidak akan secara signifikan mengurangi jumlah udara atau air tadi untuk dapat dikonsumsi oleh orang lain. Paul Samuelson mendefinisikan *public goods*, yang olehnya diistilahkan dengan “*collective consumption good*”, sebagai: “...[goods] which all enjoy in common in the sense that each individual's consumption of such a

*good leads to no subtractions from any other individual's consumption of that good...*"<sup>153</sup>

Pada *public goods* juga melekat sifat *non-excludable*, yang artinya adalah mustahil untuk mencegah hak seseorang untuk mengonsumsinya. Udara segar, misalnya, adalah contoh yang paling mudah untuk diberikan. Tetapi terhadap benda semacam udara itu, biasanya dikenal dengan sebutan *pure public goods* (benda publik yang murni). Sifat yang murni dari benda semacam udara ini dianggap sangat teoritis, mengingat pada kenyataannya hampir tidak ada benda yang dapat dikatakan sebagai *pure public goods*—setidak-tidaknya dalam perspektif ekonomi. Oleh karena itu, jika suatu benda disebut *public goods*, maka pada dasarnya ia bukan dimaksudkan untuk menunjukkan gagasan *pure public goods*, tetapi lebih untuk menyatakan sebuah kecenderungan dari status benda tersebut sebagai “milik publik”, bukannya “milik individual”. Penggunaan istilah *public goods* untuk air dimaksudkan sebagai penekanan bahwa pada air terdapat status kepemilikan bersama. Sehingga dalam hal ini, air sebagai barang publik, lebih merujuk kepada konsepsi hukum ketimbang konsepsi ekonomi<sup>154</sup>.

#### b. Pendekatan Doktrin *Public Trust*

Doktrin *public trust* merupakan sebuah gagasan yang sangat menarik, karena doktrin ini merupakan melting pot dari tarik menarik kepentingan antara hak-hak publik dan privat, khususnya atas sumber daya air. Doktrin *Public trust* sendiri bermula dari salah satu ketentuan dalam Kode Justinian yang menyatakan: *... [T]hese things are by natural law common to all: air, flowing water, the sea, and consequently the shores of the sea, if he abstains from injury to the villas,*

---

<sup>153</sup> Yunani Abiyoso, *op. cit.*, hlm. 51-52.

<sup>154</sup> *Ibid.*

*monuments and buildings there, because these are not governed by the law of nations as is the sea.*”<sup>155</sup>

Ketentuan dalam kode itulah yang kemudian dikenal sebagai *Doctrine of the Public Trust* atau lebih populer disebut public trust doctrine. Berdasarkan Kode tersebut, sungai-sungai yang bisa dilayari (navigable rivers), dan juga pelabuhan-pelabuhan, adalah *res publicae*; hak milik publik. Karena itu, penguasaan atasnya adalah oleh negara. Kedudukan negara dalam hal ini adalah sebagai *trustee* (penerima kepercayaan, pemegang amanah) dari hak-hak publik atas pelayaran dan perikanan. Pada sisi lain, laut dan pantai adalah *res nullius*, yaitu untuk siapapun tapi tidak dimiliki oleh siapapun<sup>156</sup>.

Dalam kaitannya dengan hak atas air, doktrin *public trust* pada intinya mengandung dua prinsip utama, yaitu 1) air merupakan barang publik, 2) negara menguasai sumber daya air dalam kapasitasnya sebagai pemangku amanah (*trustee*) dari publik sebagai pemilik atas air<sup>157</sup>.

### c. Air Sebagai Warisan Bersama Umat Manusia

Ide untuk menghubungkan “*Common heritage of mankind*” dengan hak asasi manusia telah dimulai sejak tahun 1970an, yaitu ketika Karel Vasak mengemukakan sebuah konsep baru yang dinamakannya ‘the Third Generation of Human Rights’, sebagaimana dibahas dalam bab sebelumnya. Vasak menyebut “warisan bersama umat manusia” sebagai salah satu dari lima contoh yang dapat dikategorikan sebagai the Third Generation of Human Rights’ tersebut. Konsep ini belum sepenuhnya diakui dalam dokumen-dokumen positif hukum

---

<sup>155</sup> *Ibid.*, hlm. 53.

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> *Ibid.*

internasional. Ada beberapa penyebab yang melatarbelakangi masalah ini. Pertama, bahwa *common heritage of mankind* hanya dipandang sebagai jembatan untuk terlaksananya hak asasi manusia yang lain. Sebagian kalangan berpendapat bahwa hak atas air bersifat subordinat dari hak-hak asasi manusia lainnya yang bersifat primer. Kedua, penegakan hak asasi manusia atas *common heritage of mankind* akan mengakibatkan penyerahan sebagian kedaulatan negara atas sumber daya alam mereka kepada badan-badan internasional yang menjadi perangkat penegakan hak asasi manusia<sup>158</sup>.

Dalam hal mengatasi keterbatasan sumber daya alam untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia, David Ricardo, menyatakan dapat diselesaikan dengan cara intensifikasi (eksploitasi sumber daya secara intensif) atau dengan cara ekstensifikasi (memanfaatkan sumber daya yang belum dieksploitasi)<sup>159</sup>. Meskipun air sebagai benda ekonomi adalah kenyataan sosial yang tidak dapat ditolak, namun tidak dapat dikesampingkan kedudukan air sebagai *public good*, dengan alasan i) orang membeli air olahan (*treated water* atau *value added water*) sebagai pilihan karena adanya daya beli; ii) dalam masyarakat yang tidak punya daya beli, memperlakukan air sebagai *economic good* dengan logika pasarnya akan menghalangi manusia untuk mendapatkan akses kepada air untuk keperluan dasar hidup. Alasan akses kepada air untuk keperluan dasar hidup memunculkan gagasan untuk memasukkan hak atas air sebagai hak asasi manusia, sehingga hak manusia atas air terlindungi dari keganasan ekonomisasi atau komoditisasi air. Peradilan Amerika mengembangkan *Shocks The Conscience Theory*, yang diambil dari pertimbangan Hakim Frankfurter dalam perkara *Rochin vs California* pada 1952 di

---

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> *Ibid.*, hlm. 53.

Amerika. Teori dimaksud didasarkan pada Amandemen ke-14 Konstitusi Amerika yang melarang negara merampas hak atas *live, liberty, and property without due process of law*. Penolakan atau peniadaan suatu hak yang sedemikian inheren dan fundamental, akan mengguncangkan kesadaran kemanusiaan. Jika hak seseorang untuk mengakses air ditolak karena sumber daya air tertentu telah menjadi *property right* dari seseorang, badan hukum, atau perusahaan, padahal air tersebut sangat penting untuk memenuhi hajat hidup seseorang tersebut, maka penolakan semacam itu akan mengguncangkan kesadaran kemanusiaan, apalagi jika penolakan demikian dilindungi oleh hukum<sup>160</sup>.

Formulasi yang dilakukan juga dibingkai dengan prinsip keadilan sebagaimana bangsa Indonesia sebenarnya telah menancapkan dasar kehidupan berbangsa dan bernegaranya atas dasar keadilan sosial. Dua kali istilah “keadilan sosial” disebutkan di dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Dengan demikian, keadilan sosial telah diletakkan menjadi salah satu landasan dasar dari tujuan dan cita negara (*staatsidee*) sekaligus sebagai dasar filosofis bernegara (*filosofische grondslag*) yang termaktub pada sila kelima dari Pancasila.

Pemerintah dalam penguasaan, pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam seharusnya tidak bersifat sangat sektoral, melainkan melihat sumber daya alam sebagai sistem ekologi yang terintegrasi dan terkoordinasi supaya tidak berpotensi melanggar hak asasi manusia. Untuk selanjutnya dalam penetapan regulasi lebih lanjut, prinsip negara hukum, bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*) bukan negara kekuasaan (*machtstaat*), sebagaimana tertera secara eksplisit pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 mengatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Penegasan ini berarti hukum adalah sarana pengendali dan

---

<sup>160</sup> *Ibid.*, hlm. 54.

pengontrol kehidupan berbangsa, bernegara, sarana pengawasan penyalahgunaan kekuasaan dan sarana pemenuhan hak asasi seluruh warga negara. Dengan kata lain hukum tidak boleh dan tidak bisa dijadikan sebagai sarana pembenaran dari penyalahgunaan kekuasaan.

Pembukaan tersebut dituangkan dalam Pasal Undang-undang Dasar Negara (*loi constitutionnelle*) Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 33. Pasal 33 UUD 1945, yaitu dimaknai rakyat secara kolektif dikonstruksikan oleh konstitusi memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Negara yang melakukan pengelolaan atas sumber daya air tersebut hingga di tingkat pengawasan. Dalam hal ini reformulasi pengelolaan air tanah harus terintegrasi dengan perlindungan hak atas air tanah. Norma perda tidak diperkenankan untuk langsung menentukan peringkat pelaksanaan konsepsi kepengurusan pemerintah, dalam arti bahwa perda menentukan dirinya sampai pada peringkat pengaturan dan pengelolaan yang berdampak bagi sebesar-sebarnya kemakmuran rakyat.

Sebenarnya Pasal 33 UUD NRI 1945 menganut prinsip yang sama dengan *Public Trust Doctrine*, terutama Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa air adalah merupakan *res communes*. Konsekuensi dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, air merupakan milik umum rakyat Indonesia dan seluruh kewenangan yang lahir dari penguasaan negara dalam bentuk pengaturan, pengelolaan, pengawasan dan pengurusan atas air dan sumber daya air harus menempatkan hak rakyat Indonesia yang bersifat asasi demikian, sebagai hak yang utama, dan seluruh pengaturan yang dilakukan haruslah terlebih dahulu untuk memenuhi kebutuhan warga Negara untuk

mempertahankan hidup dan kehidupannya, baru pada giliran berikut skala prioritas lainnya memperoleh tempat.

Dengan *Public Trust Doctrine* seseorang dapat menuntut pengguna air yang terbukti telah mengurangi kelancaran arus air di sebuah sungai akibat pemakaian yang berlebihan, sekalipun orang itu sendiri tidak menggunakan air tersebut untuk kebutuhannya sehari-hari, dan bukan sebagai pihak yang secara langsung dirugikan. Di sisi lain *Public Trust Doctrine* tidak dapat dijadikan dasar menolak komersialisasi atau privatisasi air kecuali dapat ditunjukkan adanya potensi terganggunya hak pengguna air lain atas suatu usaha komersialisasi air itu<sup>161</sup>. Di Belanda, hak asasi manusia atas air bukan merupakan isu dalam hukum air Belanda, namun dalam kenyataannya hak atas air sangat diperhatikan dan diatur dengan baik oleh hukum. Tiga pijakan dasar pembuatan peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya air di Belanda adalah i) tradisi hukum Eropa kontinental; ii) bersifat adaptif terhadap hukum Eropa; dan iii) pragmatis atau lebih mengutamakan pemecahan masalah daripada terikat pada ketentuan baku dan kaku. Hukum lingkungan Eropa yang mempengaruhi hukum air Belanda adalah *polluters pay principle* dan *precautionary principle*.

Ketersediaan air ini, di berbagai daerah di Indonesia sudah semakin terbatas, sedangkan kebutuhan akan air terus meningkat, sehingga banyak terjadi ketidakseimbangan antara ketersediaan dan kebutuhan air. Untuk itu, Sumber Daya Air wajib dikelola agar dapat tetap didayagunakan secara berkelanjutan. Maka dalam pengelolaan sumber daya air seharusnya menggunakan paradigma baru, yaitu bahwa:

- a. Pengelolaan secara menyeluruh dan terpadu;
- b. Perlindungan terhadap hak dasar manusia atas air;
- c. Keseimbangan antara pendaaygunaan dengan konservasi;
- d.

---

<sup>161</sup> *Ibid.*, hlm. 55.

Keseimbangan antara penanganan secara fisik dan nonfisik; e. Keterlibatan pihak yang berkepentingan dalam pengelolaan Sumber Daya Air dalam spirit demokrasi dan pendekatan koordinasi; f. Mengadopsi prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang berdasarkan atas keselarasan antara fungsi sosial, lingkungan hidup, dan ekonomi.

Dalam formulasi regulasi selanjutnya, juga didasarkan pada tiga dasar pemikiran, yaitu secara filosofis, yuridis dan sosiologis. Secara filosofis, air merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang menjadi sumber kehidupan dan sumber penghidupan. Oleh karena itu, negara menjamin hak dasar setiap orang untuk mendapatkan air bagi pemenuhan kebutuhan pokok minimal sehari-hari, guna memenuhi kehidupannya yang sehat, bersih, dan produktif. Secara yuridis, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan, “Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran yang rakyat”. Sumber Daya Air dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat. Pengertian dikuasai oleh negara adalah termasuk pengertian mengatur dan atau menyelenggarakan, membina dan mengawasi, terutama untuk memperbaiki dan meningkatkan pelayanan, sehingga Sumber Daya Air dapat digunakan secara adil dan berkelanjutan. Secara sosiologis, pengelolaan Sumber Daya Air harus memperhatikan fungsi sosial. Mengakomodasi semangat demokratisasi, desentralisasi, keterbukaan dalam tatanan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, serta mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat.

Disamping juga penting untuk memperhatikan beberapa dasar pemikiran teknis, sesuai dengan dengan sifat alami air, yaitu:

- a. Air merupakan sumber daya yang terbarukan, yang ketersediaannya tunduk kepada siklus alami yang disebut dengan siklus hidrologi. Pada saat-saat tertentu, air berlimpah, bahkan sangat berlebihan dan ada pula saat kekeringan, sehingga perlu adanya keterpaduan antara pengelolaan banjir dan kekeringan;
- b. Air secara alami jumlahnya tetap, tetapi ketersediaannya di masing-masing tempat berbeda-beda, sesuai dengan kondisi alam setempat. Ada wilayahwilayah yang secara alami kaya air dan ada pula wilayah yang kekurangan air, sehingga diperlukan pengelolaan air antara wilayah hidrologi;
- c. Ketersediaan air permukaan dan air tanah saling berpengaruh satu sama lain, karena itu pengelolaan keduanya perlu dipadukan;
- d. Air merupakan sumber daya yang mengalir secara dinamis tanpa mengenal batas wilayah administrasi Pemerintahan dan negara, karenanya basis wilayah pengelolaannya harus berlandaskan pada wilayah hidrologis dengan tetap memperhatikan keberadaan wilayah administratif.

Maka perumusan kebijakan, pola dan rencana pengelolaan Sumber Daya Air, perlu melibatkan wilayah-wilayah administrasi yang terkait, agar dicapai kesepakatan dalam penerapannya. Berdasarkan pemikiran tersebut di atas, maka Sumber Daya Air perlu dikelola menurut asas sebagai berikut:

- a. Asas Kelestarian. Mengandung pengertian bahwa pendayagunaan Sumber Daya Air diselenggarakan dengan menjaga kelestarian fungsi Sumber Daya Air secara berkelanjutan;
- b. Asas Keseimbangan. Mengandung pengertian untuk senantiasa menempatkan fungsi sosial, fungsi lingkungan, hidup dan fungsi ekonomi secara harmonis;

- c. Asas Kemanfaatan Umum. Mengandung pengertian bahwa pengelolaan Sumber Daya Air dilaksanakan untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan umum secara efektif dan efisien.
  - d. Asas Keterpaduan dan Keserasian. Mengandung pengertian, bahwa pengelolaan Sumber Daya Air dilakukan secara terpadu dalam mewujudkan keserasian untuk berbagai kepentingan dengan memperhatikan sifat alami air yang dinamis.
  - e. Asas Keadilan. Mengandung pengertian, bahwa pengelolaan Sumber Daya Air dilakukan secara merata ke seluruh lapisan masyarakat di wilayah tanah air sehingga setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama untuk berperan dan menikmati hasilnya secara nyata, dengan tetap memberikan perlindungan kepada lapisan masyarakat yang tingkat ekonominya kekurangan.
  - f. Asas Kemandirian. Mengandung pengertian, bahwa pengelolaan Sumber Daya Air dilakukan dengan memperhatikan kemampuan dan keunggulan norma dan sumber daya setempat.
7. Asas Transparansi dan Akuntabilitas. Mengandung pengertian, bahwa pengelolaan Sumber Daya Air dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan.

Meskipun secara realitas negara tidak mengelola secara langsung, melainkan, pada tingkat implementasi, pemerintah akan mendelegasikan kepada lembaga lain, yaitu PDAM. Akan tetapi perda harus tetap mampu menuliskan secara tegas akan lima variabel konsep kekuasaan negara, seperti mengadakan kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagai satu kesatuan konsep kekuasaan negara, dimana negara mengelola langsung.

Pemerintah Kabupaten Sleman dalam menetapkan strategi pengelolaan air tidak semata-mata ditujukan memfasilitasi sektor bisnis, sehingga harus membatasi kekuatan yang cenderung menunjukkan upaya komersialisasi dan privatisasi, yaitu i) pengelolaan air; ii) keterlibatan swasta dan masyarakat; dan iii) hak guna air. Artinya ada pembatasan apabila hak guna air dipergunakan oleh pihak swasta, maka swasta dapat mengelola sumber daya air untuk kepentingan-kepentingan komersial dan dapat diperjualbelikan pada tingkat harga perekonomian dalam kerangka hukum, dan menghindari komersialisasi kekayaan alam Indonesia melalui penanaman modal. Hal ini menjadi sangat penting maknanya untuk mengatasi krisis dan memperluas konflik perebutan sumber daya air di tengah-tengah masyarakat, sehingga bisa dicegah konflik terbuka antara masyarakat dengan swasta.

Seharusnya seluruh sumber daya air secara mutlak berada di tangan negara, dan negara membangun cabang produksi untuk mengelola air sebagaimana amanat konstitusi. Sementara swasta yang hendak menggunakan air untuk berbagai kegiatan ekonomi mereka harus membeli air kepada negara melalui perusahaan negara. Pihak swasta tidak boleh menguasai atau memiliki sumber daya air karena sangat membahayakan kepentingan umum. Semangat keterlibatan masyarakat dan pengelolaan air melalui pemberian hak guna usaha merupakan bentuk pelanggaran konstitusi.

Pada akhirnya dalam pemaknaan Pasal 33 ayat (3), “Bumi dan air dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat”, dan Pasal 28C ayat (1) UUD 1945 mengatakan “setiap orang berhak mengembangkan diri melalui kebutuhan dasarnya”, berimplikasi pada upaya meningkatkan kualitas hidup warga negara, maka penguasaan negara atas sumber daya air seyogyanya diselenggarakan oleh Pemerintah dengan masyarakat dalam kemitraan dengan batasan norma bahwa

Negara memberikan jaminan hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi pemenuhan pokok sehari-hari; dan Negara melakukan pengaturan hak atas air yang memperhatikan hak asasi warga negara.