



PENGATURAN AIR DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA

WATER REGULATION IN INDONESIA LEGAL SYSTEM

Nadia Astriani^a

ABSTRAK

Air memiliki 3 (tiga) fungsi, yaitu fungsi sosial, fungsi ekonomi dan fungsi lingkungan. Sehingga pengaturan tentang air harus melihat ketiga fungsi tersebut. Di sisi lain Indonesia sebagai negara yang kaya akan sumber daya air menghadapi berbagai permasalahan terkait air, mulai dari banjir, kekeringan dan pencemaran. Hukum memiliki peran penting dalam menyelesaikan berbagai permasalahan terkait air. Oleh karena itu penulis tertarik untuk meneliti lebih mendalam mengenai pengaturan air dalam sistem hukum Indonesia. Penelitian dilakukan dengan metode penelitian yuridis normative. Dan hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan air di Indonesia difokuskan kepada peran air sebagai sumber daya pembangunan ekonomi. Dalam sistem hukum Indonesia, penulis menempatkan air dalam sub sistem hukum lingkungan yaitu hukum sumber daya alam, meskipun demikian seiring perkembangan ilmu pengetahuan, hukum sumber daya air pun berkembang semakin luas dan mewarnai keseluruhan sistem hukum Indonesia.

Kata kunci: air; sumber daya air; hukum.

ABSTRACT

Social functions, economic functions and environmental functions are three functions who obtained from water. All regulations relating to water must contain the three of water function. On the other hand, Indonesia as a country with a big potential for water resources, faces various problems related to water, ranging from floods, droughts and pollution. Law has an important role for solving those various problems related to water. So, the author interested on research about water regulation in the Indonesian legal system. This research was conducted using normative judicial research methods. The results of the research show that, water regulation in Indonesia focuses on the role of water as a resource for economic development. In the Indonesian legal system, the author was places water in the subsystem of environmental law, namely the law of natural resources, but along with the development of science, the law of water resources has also expanded and colored the entire Indonesian legal system.

Keywords: law; water; water resources.

^a Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Raya Bandung Sumedang KM. 21, Jatinangor, Kabupaten Sumedang, Jawa Barat 45363, e-mail: nadia.astriani@unpad.ac.id.

PENDAHULUAN

Secara keseluruhan, ketersediaan air di Indonesia mencukupi kebutuhan penduduk Indonesia. Hasil studi tahun 2016, perhitungan Litbang Sumber Daya Air Kementerian PUPR menunjukkan bahwa ketersediaan air permukaan di Indonesia adalah 2,78 trilyun m³ /tahun, dengan potensi yang dapat dimanfaatkan sekitar 691,3 milyar m³ /tahun (24,84%) dan sudah dimanfaatkan baru sekitar 222,59 milyar m³ /tahun¹. Meskipun demikian potensi ketersediaan air di Indonesia tidak merata dengan penyebaran penduduk, sehingga di beberapa tempat pada waktu tertentu terjadi kelangkaan air. Sebagai contoh, Pulau Jawa yang luasnya mencapai 7% dari total daratan wilayah Indonesia hanya mempunyai 4,5% dari total potensi air tawar nasional. Namun, pulau ini dihuni oleh sekitar 65% total penduduk Indonesia².



Gambar 1. Neraca Air Indonesia
 Sumber: Dirjen SDA, 2018

Sebagaimana terlihat dalam neraca air diatas, ketersediaan air sangat dipengaruhi iklim di Indonesia, pada musim kemarau, debit air menurun, dan kondisi ini menyebabkan kelangkaan air di beberapa wilayah di pulau Jawa, Bali dan Nusa Tenggara.

WHO mengatakan kebutuhan air per individu adalah 30 liter per hari dibagi menjadi 10 liter untuk minum dan 20 liter untuk sanitasi. Dengan asumsi jumlah penduduk Indonesia 252 juta orang, maka per hari jumlah air yang dikonsumsi oleh penduduk Indonesia adalah 7,56

¹ Ande Ahmad Sanusi, "Pengembangan Infrastruktur wilayah", *Paparan dalam Diskusi Terbatas Pembangunan Infrastruktur di Jawa Barat*, Bandung, 25 September 2015.
² Kruha, *Kajian Hak Atas Air*, Bandung: Indi Book Corner, 2016, hlm. 26.

milyar liter³. Melihat data-data tersebut, seharusnya jumlah air yang ada mencukupi kebutuhan penduduk air di Indonesia. Tetapi berdasarkan data Badan Pusat Statistik, hingga tahun 2018, hanya sekitar 65,28 % penduduk di Indonesia yang memiliki layanan sumber air minum layak dan berkelanjutan. Data Unicef tahun 2019 menunjukkan 10-20% rakyat Indonesia menggunakan air minum yang berasal dari sumber air yang tidak layak.

Air merupakan material yang membuat kehidupan terjadi di bumi, sebagaimana dinyatakan oleh Enger dan Smith: "semua organisme yang hidup tersusun dari sel-sel yang berisi air setidaknya 60% dan aktivitas metabolisme mengambil tempat di larutan air" Selanjutnya, tokoh dunia Goethe pernah menyatakan: "*everything originated is the water. Everything is sustained by water*"⁴. Dipandang dari perspektif apa pun, air tak pernah bisa dipisahkan dari kehidupan, bahkan air adalah kehidupan itu sendiri (*aqua vitae, life water*)⁵. Berdasarkan hal tersebut, air adalah bagian tak terpisahkan dari hak asasi manusia.

Pada awalnya hak atas air dianggap sebagai subordinat dari hak untuk hidup⁶. Menetapkan hak atas air sebagai hak asasi manusia yang berdiri sendiri merupakan suatu proses perubahan konseptual hak asasi manusia karena awalnya hak atas air dianggap sebagai hak derivatif yang lahir dari hak-hak fundamental lainnya⁷. Tahun 1977 merupakan awal dari usaha menetapkan hak atas air sebagai hak asasi manusia⁸. Pada tahun ini Konferensi Internasional PBB yang pertama tentang air diselenggarakan di Mar de Plata, Argentina. Konferensi tersebut mengeluarkan sebuah resolusi yang berbunyi: "*All peoples [...] have the right to have access to drinking water in quantities and of a quality equal to their basic needs.*"⁹ Konferensi tersebut mewajibkan kepada pemerintah untuk mengambil seluruh langkah dalam menjamin kehidupan yang layak termasuk ketersediaan sarana air minum. Selain itu juga mengatur hal-hal teknis mengenai pembagian sumber air. Konferensi mengharuskan adanya manajemen pembagian sumber air yang menyangkut program, perlengkapan, dan institusi sebagai upaya koordinasi di antara negara-negara yang berbagi.¹⁰

Selanjutnya pada tahun 2002, *the ECOSOC Committee on Economic Social and Cultural Rights* menerbitkan "*General Comment on the Right to Water*" (*General Comments No. 15/GC-15*) yang antara lain memuat pernyataan:¹¹

³ Rizky R Sigit, *Air Perlu Dilestarikan. Inilah lima fakta air dan kondisinya di Indonesia*, <http://www.mongabay.co.id/2015/03/23/air-perlu-dilestarikan-inilah-lima-fakta-air-dan-kondisinya-di-indonesia/> diunduh 25 Mei 2017 Pkl. 14.00.

⁴ Lihat salinan putusan MK, Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013.

⁵ *Ibid.*

⁶ Amy Hardberger, 2006, "Whose Job Is It Anyway?: Governmental Obligations Created by the Human Right to Water", *41 Texas International Law Journal* 533, hlm. 534.

⁷ *Idem.*, hlm. 537.

⁸ Hamid Chalid dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Sumber Daya Air, Jakarta: Komisi V DPR-RI, hlm. 25.

⁹ *Ibid.*, sebagaimana mengutip dari *The United Nation Water Conference*, Mar de Plata, Argentina, 14-25 Maret 1977.

¹⁰ Amy Hardberger, *Op. Cit.*, hlm. 544.

¹¹ UN ECOSOC, *Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comments No. 15: The Rights to Water, Article 11.*

"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."

Inilah pertama kali hak atas air secara eksplisit disebut sebagai hak asasi manusia dalam sebuah dokumen resmi¹². Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada Juli 2010, mendeklarasikan air bersih dan sanitasi sebagai hak asasi manusia. 122 negara menyetujui resolusi air sebagai hak asasi manusia dan Indonesia menjadi salah satu negara yang menyetujui resolusi ini.¹³ Dengan demikian, menurut Hamid Chalid, menghilangkan akses seseorang atas air tidak lain merupakan pelanggaran hak asasi manusia yang berkaitan hak untuk hidup dan kemerdekaan serta keamanan pribadi yang sangat fundamental.¹⁴

Dalam perspektif konsep hak asasi manusia, rakyat berposisi sebagai pemegang hak (*right holder*), sementara negara berkedudukan sebagai pengemban kewajiban (*duty holder*). Di mana kewajiban negara yang mendasar adalah melindungi dan menjamin hak asasi warganya (rakyat). Negara pada dasarnya memiliki 3 (tiga) kewajiban dalam pemenuhan hak asasi manusia yaitu kewajiban untuk menghormati hak asasi, melakukan pencegahan terhadap pelanggaran dari pihak ketiga, dan kewajiban untuk menjamin pemenuhan hak-hak asasi manusia tersebut¹⁵, Lebih lanjut tiga tugas utama negara bagi tercapainya hak atas air dijabarkan sebagai berikut¹⁶:

1. menghargai (*respect*), dengan tidak melakukan campur tangan yang tidak adil terkait akses masyarakat terhadap air, misalnya dengan melakukan pemutusan sambungan air meskipun masyarakat tersebut tidak mampu membayar;
2. melindungi (*protect*), menjaga dan melindungi akses masyarakat terhadap air bersih dari ancaman pihak lain, misalnya pencemaran air atau kenaikan harga yang tidak terjangkau, yang dilakukan oleh penyedia layanan air bersih;
3. memenuhi (*fulfill*), menggunakan seluruh sumberdaya yang dimiliki untuk mewujudkan hak atas air bagi seluruh masyarakat, misalnya melalui perundang-undangan, kebijakan harga yang terjangkau, program-program perluasan akses masyarakat terhadap air bersih dan sanitasi dan sebagainya.

¹²Erik B. Bluemel, 2004, "The Implications of Formulating A Human Right to Water", *31 Ecology Law Quarterly* 957, hlm. 971.

¹³General Assembly Adopts Resolution Recognizing Access to Clean Water, Sanitation as Human Right, by Recorded Vote of 122 in Favour, None against, 41 Abstentions," <http://www.un.org/press/en/2010/ga10967.doc.htm>, diakses 22 Februari 2017.

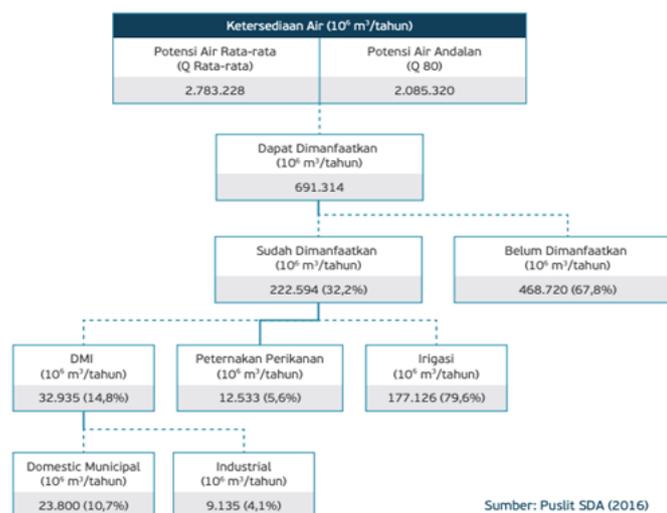
¹⁴Irfan Nur Rachman, 2015, "Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pengujian Konstitusi Undang-Undang Sumber Daya Air" *Jurnal Kajian*, Vol. 20 N0. 2.

¹⁵Mellina Williams, 2007, "Privatization and The Human Rights : Challenges for The New Century," 28, *Michigan Journal of International Law* 469, hlm. 487.

¹⁶Direktorat Jendral Hak Asasi Manusia Kemeterian Hukum dan Hak Asasi Manusa, "Hak atas Air Bersih dan Aman," <http://ham.go.id/download/hak-atas-air-bersih-dan-aman/>, diakses 22 Februari 2017.

Air, selain sebagai hak asasi manusia, juga dipandang sebagai sumber daya. Sumber daya air memiliki nilai dan fungsi sosial, ekonomi dan lingkungan. Fungsi sosial berkaitan dengan kedudukan air sebagai penopang kehidupan manusia, oleh karena itu setiap orang berhak mengakses sumber air untuk kebutuhan hidupnya. Fungsi lingkungan berkaitan dengan kedudukan air dalam ekosistem, air tidak hanya dibutuhkan oleh manusia tetapi juga dibutuhkan oleh makhluk hidup lainnya, oleh karena itu pemanfaatannya harus memperhatikan kelestarian lingkungan. Fungsi ekonomi berkaitan dengan kedudukan air sebagai sumber daya pembangunan, pemanfaatan air untuk pembangunan harus dilakukan tanpa mengurangi kuantitas dan kualitas air maupun mengganggu distribusi air¹⁷. Ketiga fungsi ini berdampak pada prinsip pengelolaan sumber daya air: *Pertama*, air sebagai fungsi sosial yang berarti kepentingan umum lebih diprioritaskan daripada kepentingan individu. *Kedua*, sebagai fungsi penopang lingkungan hidup berarti memiliki arti penting sebagai bagian dari ekosistem, air tidak hanya menjadi elemen penting bagi keberlangsungan hidup flora dan fauna, namun juga berperan penting menjaga keseimbangan alam dan *Ketiga*, fungsi ekonomi, bahwa air dapat didayagunakan untuk menunjang kegiatan usaha yang diselenggarakan dan diwujudkan secara selaras¹⁸. Oleh karena itu sumber daya air tidak hanya perlu didistribusikan secara adil sebagai sumber daya pembangunan tetapi juga perlu didistribusikan untuk kebutuhan lingkungan.

Hasil studi tahun 2016, perhitungan Litbang Sumber Daya Air Kementerian PUPR pemanfaatan air permukaan yang sudah dilakukan sekitar 222,59 milyar m³/tahun. Pemanfaat terbesar adalah irigasi (79,6%) atau sekitar 177,13 milyar m³/tahun¹⁹. Pemanfaatan sumber daya air dapat dilihat pada bagan di bawah ini.



Gambar 2. Pemanfaatan Air

¹⁷Nadia Astriani, 2020, "Konsep Pembaruan Hukum Sumber Daya Air untuk mewujudkan Pengelolaan Sumber Daya Air berkelanjutan dalam Sistem Hukum Indonesia", *Disertasi*, Bandung: FH Unpad, hlm. 279.

¹⁸Suteki, 2010, *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro-Rakyat*, Semarang: Surya Pena Gemilang, hlm. 163.

¹⁹Direktorat Jenderal Sumber Daya Air Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, "Rencana Strategi Sumber Daya Alam 2020-2024", Jakarta: Dirjen SDA, 2020, hlm. 27.

Beberapa persoalan terkait sumber daya air, antara lain adalah: Menurunnya debit pada sumber-sumber air dan tingginya laju sedimentasi pada tampungan-tampungan air, seperti bendungan, embung, danau, dan situ yang menyebabkan suplai air baku semakin terbatas akibat. Selain itu, kualitas air semakin rendah akibat tingginya tingkat pencemaran pada sungai dan sumber-sumber air lainnya. Alih fungsi lahan, khususnya pada kawasan tangkapan air (hulu) yang mengakibatkan kerusakan DAS memiliki kontribusi terhadap banjir di musim penghujan dan kekeringan di musim kemarau. Penyebab bencana lainnya adalah perubahan iklim yang mengakibatkan perubahan pola hujan di Indonesia, perubahan suhu permukaan wilayah daratan, kenaikan suhu permukaan laut, kenaikan tinggi muka air laut dan tren kejadian cuaca dan iklim ekstrim. Diperkirakan luas wilayah kritis air meningkat dari 6 persen di tahun 2000 menjadi 9.6 persen di tahun 2045. Saat ini ketersediaan air sudah tergolong langka hingga kritis di sebagian besar wilayah Pulau Jawa dan Bali; sementara Sumatera bagian selatan, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi bagian selatan akan langka/kritis air di tahun 2045²⁰.

Agenda Pembangunan Nasional sebagaimana tercantum pada RPJMN 2020- 2024 terdiri dari 7 (tujuh) agenda, kebijakan terkait air dapat ditemukan dalam Agenda 1 (satu) yaitu Memperkuat Ketahanan Ekonomi untuk Pertumbuhan yang Berkualitas dan Berkeadilan, melalui Program Prioritas (PP) meningkatnya daya dukung dan kualitas sumber daya ekonomi sebagai modalitas bagi pembangunan ekonomi yang berkelanjutan yang diwujudkan melalui Kegiatan Prioritas (KP) peningkatan kuantitas / ketahanan air untuk mendukung pertumbuhan ekonomi. Agenda 2 (dua), yaitu Mengembangkan Wilayah untuk Mengurangi Kesenjangan dan Menjamin Pemerataan melalui Program Prioritas (PP) menurunnya kesenjangan antar wilayah dengan mendorong transformasi dan akselerasi pembangunan wilayah KTI yaitu Kalimantan, Nusa Tenggara, Sulawesi, Maluku, dan Papua, dan tetap menjaga momentum pertumbuhan di wilayah Jawa Bali dan Sumatera yang diwujudkan melalui Kegiatan Prioritas (KP) pengembangan kawasan strategis, pengembangan kawasan perkotaan, dan pembangunan daerah tertinggal, kawasan perbatasan, pedesaan, dan transmigrasi²¹. Agenda 5 (lima) yaitu Memperkuat Infrastruktur untuk Mendukung Pengembangan Ekonomi dan Pelayanan Dasar melalui Program Prioritas (PP) infrastruktur pelayanan dasar untuk meningkatnya pengelolaan sumber daya air secara terintegrasi, yang diwujudkan melalui Kegiatan Prioritas (KP) penyediaan akses air minum dan sanitasi yang layak dan aman, pengelolaan air tanah dan air baku berkelanjutan, ketahanan kebencanaan infrastruktur, serta waduk multiguna dan modernisasi irigasi. Agenda 6 (enam) yaitu Membangun Lingkungan Hidup, Meningkatkan Ketahanan Bencana dan Perubahan Iklim 1)

²⁰Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, "Rancangan Teknokratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024", Jakarta: Bappenas, 2020, hlm. 22.

²¹*Idem.*, hlm. 44-49.

peningkatan kualitas lingkungan hidup; (2) peningkatan ketahanan bencana dan iklim; serta (3) mitigasi perubahan iklim melalui pembangunan rendah karbon²².

Berdasarkan Visi Indonesia 2045, pengelolaan sumber daya air masuk ke dalam pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur tahun 2045 diarahkan untuk meningkatkan konektivitas fisik dan virtual, memenuhi prasarana dasar, antisipasi terhadap perubahan iklim, mendorong pemerataan pembangunan antar wilayah, serta mendukung pembangunan perkotaan dan perdesaan. Infrastruktur sumber daya air khususnya, diarahkan pada pemerataan prasarana dasar dan lingkungan, meliputi: 1. Pemenuhan akses terhadap kebutuhan perumahan, air minum, sanitasi, irigasi, dan perlindungan terhadap bencana dan dampak perubahan iklim. 2. Pemenuhan ketersediaan air baku untuk irigasi, perkotaan, dan industri melalui pembangunan waduk dan sistem distribusi air baku. 3. Konservasi dan rehabilitasi lingkungan meliputi Daerah Aliran Sungai (DAS), danau, dan pantai, didukung oleh pembangunan infrastruktur²³.

Pengaturan sumber daya air sudah dimulai sejak tahun 1974 dengan diundangkannya Undang-Undang Pengairan. Pada era Reformasi, pengaturan sumber daya Air melalui Undang-Undang Pengairan dirasa kurang sesuai dengan perkembangan tata kelola air sehingga pada tahun 2004 keluarlah Undang-Undang Sumber Daya Air yang menjadi dasar bagi tata kelola air di Indonesia. Pada tahun 2015, Undang-Undang Sumber Daya Air Nomor 7 tahun 2004 digugat ke Mahkamah konstitusi dan pada 18 Februari 2015, Mahkamah Konstitusi mengabulkan keseluruhan gugatan dan membatalkan UU SDA Nomor 7 tahun 2004. Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menggunakan enam prinsip yang menjadi dasar pembatasan pengelolaan sumber daya air yang dijadikan sebagai dasar MK untuk membatalkan UU SDA dan sejumlah Peraturan Pemerintah yang terkait dengan undang-undang tersebut²⁴:

- (1) Setiap pengusaha atas air tidak boleh mengganggu, mengesampingkan, apalagi meniadakan hak rakyat atas air;
- (2) Negara harus memenuhi hak rakyat atas air, karena akses terhadap air adalah salah satu hak asasi tersendiri;
- (3) Untuk menjamin kelestarian lingkungan hidup sebagai salah satu hak asasi manusia;
- (4) Air merupakan cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak yang harus dikuasai oleh negara;
- (5) Air merupakan sesuatu yang sangat menguasai hajat hidup orang banyak, maka prioritas utama yang diberikan penguasaan atas air adalah Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah;

²² *Idem*, hlm 200-201

²³ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, "Ringkasan Eksekutif Indonesia 2045: Berdaulat, Maju, Adil dan Makmur", Jakarta: Bappenas, 2019, hlm 12-21.

²⁴ Lihat salinan putusan Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013

- (6) Apabila setelah semua pembatasan tersebut sudah terpenuhi dan ternyata masih ada ketersediaan air, Pemerintah masih dimungkinkan untuk memberikan izin kepada usaha swasta untuk melakukan pengusahaan atas air dengan syarat-syarat tertentu dan ketat.

Kemudian pada tahun 2019, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang nomor 17 tahun 2019 tentang sumber daya air yang sekarang menjadi dasar pengaturan sumber daya air di Indonesia

Begitu pentingnya air dalam berbagai sisi kehidupan manusia dan berbagai permasalahan lintas sektor yang melekat padanya sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, menggugah penulis untuk meneliti lebih lanjut mengenai pengaturan air dalam sistem hukum Indonesia. Pembahasan akan dimulai dengan pemaparan mengenai sejarah pengaturan air di Indonesia dilanjutkan dengan analisis posisi air dalam sistem hukum Indonesia.

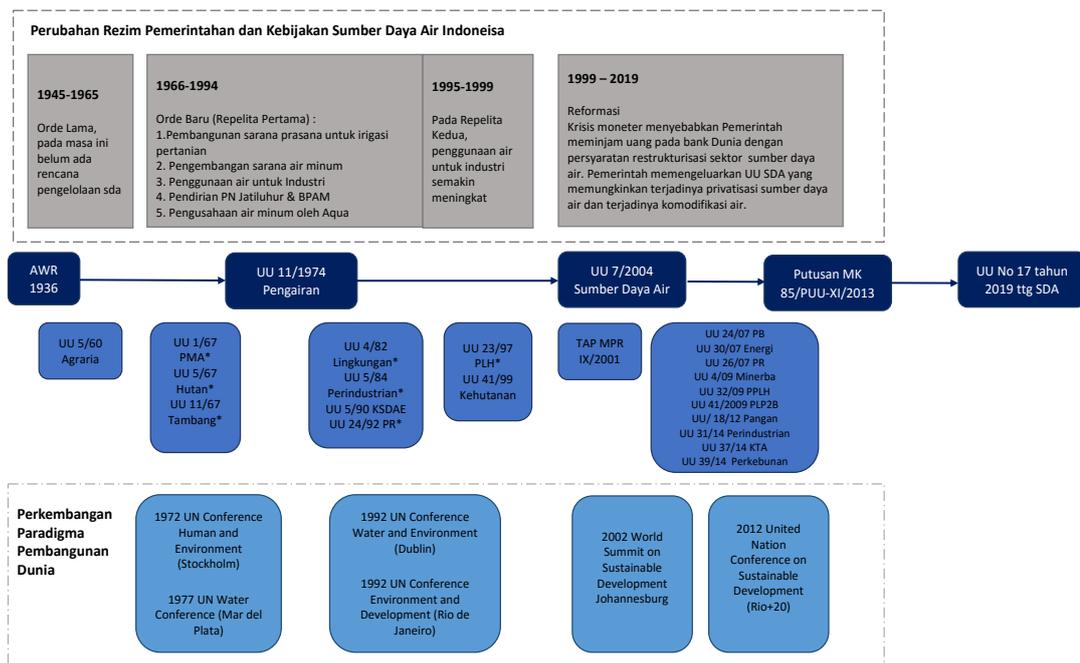
METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Dikarenakan objek penelitian ini adalah pengaturan air yang ruang lingkup kajiannya mencakup bidang hukum lain dan bidang ilmu lain maka penelitian ini juga menggunakan pendekatan multidisipliner dan interdisipliner untuk mendapatkan hasil penelitian yang lebih komprehensif. Data sekunder selanjutnya dianalisis dengan pendekatan per-undang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan historis Hasil analisis ini kemudian dipaparkan dalam bentuk deskriptif. Data yang bersifat kuantitatif, sepanjang diperlukan, disajikan dalam bentuk tabel atau gambar untuk memudahkan pemahaman.

PEMBAHASAN

Sejarah Pengaturan Air di Indonesia

Pengaturan sumber daya air di Indonesia dipengaruhi oleh kebijakan pembangunan di Indonesia. Pembangunan di Indonesia masih mengandalkan sumber daya alam sebagai sumber daya utamanya. Dalam mengelola sumber daya alam ini, air memiliki peran yang sangat penting. Pemanfaatan air dalam pengelolaan sumber daya alam dapat dilihat pada sejarah pengaturan sumber daya air. Secara ringkas, sejarah pengaturan sumber daya air di Indonesia dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 3. Sejarah Pengaturan Sumber Daya Air di Indonesia

Sumber: dirumuskan oleh penulis

1. Tahun 1945-1965

Pengaturan tentang air di Indonesia setelah Indonesia merdeka awalnya masih menggunakan peraturan yang dibuat pemerintah Kolonial Belanda, yaitu : *Algemeen Waterreglement* (AWR) 1936 tentang Peraturan Perairan Umum. Pengaturan sumber daya air dalam peraturan ini tidak bisa dipisahkan dari pelaksanaan sistem tanam paksa yang dilakukan pemerintah Kolonial Belanda. Pembangunan sumber daya air dimaknai sebagai pembangunan irigasi teknis untuk menunjang perkebunan. Asas pengelolaannya adalah monopoli. Sumber daya air menjadi milik pemerintah dan ditujukan untuk menunjang kepentingan bisnis pemerintah kolonial Belanda. Pembangunan Irigasi besar-besaran dilakukan melalui tahap pembangunan konstruksi fisik, pembentukan sistem irigasi dan pelaksanaan operasional sistem. AWR 1936 berhenti berlaku pada tahun 1974, ketika Undang-Undang No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan²⁵ diundangkan.

2. Tahun 1966-1998

Pengaturan sumber daya air dalam UU Pengairan tidak bisa dilepaskan dari kondisi Indonesia pada saat itu dan kebijakan pembangunan yang diambil. Pada akhir masa Orde Lama hampir semua fasilitas infrastruktur irigasi dalam keadaan rusak berat, Indonesia mengalami krisis pangan yang luar biasa dan kondisi sosial ekonomi Indonesia sangat buruk. Pemerintah Orde Baru melalui Rencana Pembangunan Lima

²⁵Selanjutnya disebut sebagai UU Pengairan.

Tahun ²⁶ mulai melakukan pembangunan di Indonesia. Lebih lanjut kebijakan pembangunan Indonesia pada periode ini dapat dilihat dalam uraian garis-garis besar haluan negara.

Tujuan Pembangunan Jangka Panjang Indonesia pada masa Orde Baru adalah *Pertama*, meningkatkan taraf hidup, kecerdasan, dan kesejahteraan seluruh rakyat yang semakin merata dan adil; dan *Kedua*, meletakkan landasan yang kuat untuk tahap pembangunan berikutnya. Dari segi strategi pembangunan nasional, titik berat dalam Pembangunan Jangka Panjang adalah pembangunan ekonomi sedangkan pembangunan di bidang-bidang lainnya bersifat menunjang dan melengkapi bidang ekonomi. Pembangunan di luar bidang ekonomi dilaksanakan seirama dan serasi dengan kemajuan-kemajuan yang dicapai dalam bidang ekonomi. Dengan peningkatan hasil-hasil dalam bidang ekonomi, maka tersedianya sumber-sumber pembangunan yang lebih luas bagi peningkatan pembangunan di bidang-bidang sosial budaya, politik dan pertahanan keamanan nasional. Di bidang ekonomi sasaran utama pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun Pertama adalah terpenuhinya kebutuhan pokok rakyat dan tercapainya struktur ekonomi yang seimbang, yaitu struktur ekonomi dengan titik berat kekuatan industri yang didukung oleh bidang pertanian yang kuat.²⁷

Berdasarkan sasaran-sasaran pembangunan pada setiap REPELITA. Pembangunan waduk multiguna menjadi fokus utama pembangunan sumber daya air. Tujuan utama pembuatan waduk adalah untuk irigasi demi mendukung tercapainya swasembada pangan. Waduk multiguna selain digunakan untuk irigasi juga berfungsi untuk pencegahan banjir, pembangkit tenaga listrik, penyedia air minum dan air baku, serta objek pariwisata. Untuk mencapai tujuan pembangunan nasional sebagaimana diuraikan sebelumnya, pemerintah membuat undang-undang khusus mengenai sumber daya air. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan²⁸ memberikan cakupan kewenangan lebih luas pada negara dalam pembangunan dan pengelolaan sumber daya air. Hal ini dapat terlihat dari pengaturan di dalam UU Pengairan. Pemerintah bertindak sebagai regulator sekaligus *provider*²⁹ sumber daya air. Hak Menguasai Negara dalam UU ini memberikan kewenangan pada kepada Pemerintah untuk:

- a. Mengelola serta mengembangkan kemanfaatan air dan atau sumber-sumber air;
- b. Menyusun, mengesahkan, dan atau memberi izin berdasarkan perencanaan dan perencanaan teknis tata pengaturan air dan tata pengairan;

²⁶Selanjutnya disebut REPELITA.

²⁷Bab 2 Rencana Pembangunan Lima Tahun 1, Jakarta: 1974, hlm. 45.

²⁸Selanjutnya disebut UU Pengairan.

²⁹McGinnis dalam Gunawan Jusuf, 2015, *Blue Gold: Emas Biru Sumber Nyawa Kehidupan, Tanggunga jawab Bersama dalam mengelola Sumberdaya Air Berkelanjutan*, Jakarta: Berita Nusantara, hlm 66, menyatakan bahwa provider dalam hal ini adalah negara bertindak sebagai badan yang menyediakan produksi barang, sekaligus bertindak sebagai pelaku provisi bagi seluruh pengguna.

- c. Mengatur, mengesahkan, dan atau memberi izin peruntukan, penggunaan, penyediaan air, dan atau sumber-sumber air;
- d. Mengatur, mengesahkan, dan atau memberi izin pengusaha 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 air³⁰

Penggunaan judul Pengairan dalam undang-undang menunjukkan perluasan pengaturan. Pengairan diartikan sebagai suatu bidang pembinaan atas air, sumber-sumber air, termasuk kekayaan alam bukan hewani yang terkandung di dalamnya, baik yang alamiah maupun yang telah diusahakan oleh manusia.³¹ Fokus pengaturan tidak hanya irigasi tapi juga pengaturan air tanah, pengendalian banjir dan penggunaan air untuk berbagai kepentingan. Dalam penjelasan undang-undang ini dikatakan bahwa pengairan yang dimaksud bukanlah hanya sekedar suatu usaha untuk menyediakan air guna keperluan irigasi saja, namun lebih luas daripada itu ialah pemanfaatan serta pengaturan air dan sumber-sumber air yang meliputi:

- a. Irigasi, yakni usaha penyediaan dan pengaturan air untuk menunjang pertanian, baik air permukaan maupun air tanah;
- b. Pengembangan daerah rawa, yakni pematangan tanah daerah-daerah rawa antara lain untuk pertanian;
- c. Pengendalian dan pengaturan banjir serta usaha untuk perbaikan sungai, waduk dan sebagainya;
- d. Pengaturan penyediaan air minum, air perkotaan, air industri dan pencegahan terhadap pencemaran atau pengotoran air dan sebagainya.

Penggunaan air untuk keperluan rakyat di segala bidang dilakukan dengan prioritas (1) kebutuhan dasar manusia³² dan pertahanan dan keamanan, (2) pertanian³³ dan (3) ketenagaan, industri, pertambangan, lalu lintas air dan rekreasi.³⁴ Pelaksanaan UU Pengairan dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1982 tentang Tata Pengaturan Air, Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 1982 tentang Irigasi dan Drainase. Dalam hal pelibatan masyarakat, LP3ES menyimpulkan UU Pengairan 1974 mengandung beberapa masalah. Pertama, ketidak-jelasan keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan air. Undang-undang ini tidak memberikan definisi yang jelas mengenai siapakah yang dapat dianggap mewakili masyarakat dalam pengelolaan air. Kedua, aturan teknis dari undang-undang, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun

³⁰Pasal 3 ayat (2) UU Pengairan.

³¹Pasal 1 UU Pengairan.

³²Untuk air minum, rumah tangga dan peribadatan.

³³Termasuk didalam peternakan, perkebunan dan perikanan.

³⁴Penjelasan Pasal 8 UU Pengairan.

1982, sama sekali tidak menyebutkan adanya kewenangan yang diberikan kepada masyarakat dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya air³⁵.

UU Pengairan ini juga didukung oleh dan mengacu pada undang-undang terkait yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria³⁶, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Kesehatan, Undang-undang Nomor 11 Tahun 1962 tentang Hygiene untuk Usaha-Usaha bagi Umum, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Peternakan dan Kesehatan Hewan, Undang-Undang Nomor Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah³⁷.

Selain kebijakan pembangunan Indonesia, pengaruh perubahan paradigma pembangunan yang terjadi di dunia Internasional ikut mempengaruhi pengaturan sumber daya air di Indonesia. Pertumbuhan kapitalisme global telah menciptakan komodifikasi pada barang-barang yang digunakan oleh orang banyak seperti bibit, gen, budaya, kesehatan, pendidikan, bahkan udara dan air. Air yang pernah dianggap sebagai barang yang dapat diperoleh dari alam dengan gratis akhirnya mengalami proses komoditisasi (ekonomi).³⁸

3. Tahun 1999 - Sekarang

Krisis finansial yang melanda Asia pada 1997 menyebabkan kontraksi pada perekonomian Indonesia sebesar 13%, serta depresiasi masif pada nilai tukar rupiah. Sebagai tindak lanjut dari krisis, Indonesia memutuskan untuk mendapatkan pinjaman dari *International Monetary Fund* (IMF). Program IMF dimulai dengan penandatanganan *Letter of Intent* (LOI) yang pertama pada akhir Oktober 1997, yang berlanjut hingga Desember 2003. Reformasi ekonomi pada periode setelah krisis lebih banyak didorong

³⁵Sudar D. Atmanto, "Air untuk Kesejahteraan Rakyat Reformasi Kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Air yang Berkelanjutan dan Berdimensi Kerakyatan", *Dinamika Petani* No. 32 Tahun X, PSDAL-LP3ES, 1998.

³⁶Selanjutnya disebut UUPA.

³⁷KruHA, *Op. Cit.*, hlm. 121.

³⁸Dzunuwanus Ghulam Manar, "Krisis Kekuasaan Negara di Balik Privatisasi Air", <http://eprints.undip.ac.id/878/>, diakses tanggal 31 Mei 2015. Komodifikasi adalah transformasi status dari barang publik yang mana alokasi dan penggunaannya ditentukan oleh prinsip-prinsip kebersamaan, keputusan demokrasi serta hak-hak publik, menjadi barang-barang yang dimiliki oleh perorangan atau badan swasta, yang digunakan untuk menciptakan keuntungan daripada nilai manfaatnya. Ini bermula dari pendapat bahwa air menjadi langka disebabkan oleh tata kelola masyarakat yang memandang air sebagai bukan hal yang berharga. Air apabila digunakan secara berlebihan akan mengganggu keseimbangannya yang pada akhirnya akan menyebabkan berkurangnya keseimbangan lingkungan hidup manusia harus dikelola untuk kesinambungannya serta ketercukupannya bagi orang miskin berdasar prinsip-prinsip *New Public Management* (NPM). Dalam *World Summit* di Rio De Janeiro tahun 1992, prinsip ke-empat Dublin diperbaharui dengan menyatakan bahwa air merupakan barang ekonomi yang mempunyai fungsi sosial. *Chapter 18* yang menyangkut perlindungan atas Kualitas dan Suplai Sumber Daya Air Tawar (*Protection of the Quality and Supply of Freshwater Resources*) dalam agenda 21 menyebutkan tentang pentingnya air dalam seluruh aspek kehidupan, dan bahwa air telah semakin langka. Kerusakan lingkungan yang parah dan munculnya perubahan iklim yang menimbulkan banjir dan kekeringan memunculkan pemikiran tentang bagaimana melakukan suatu pelaksanaan manajemen sumber daya air secara terpadu.

oleh program reformasi yang ditentukan IMF sebagai persyaratan untuk menerima bantuan. IMF mensyaratkan agenda reformasi struktural, serta sejumlah langkah ke arah stabilisasi makroekonomi serta perbaikan kesehatan sistem finansial. Salah satu persyaratan yang diminta melalui bantuan IMF dan lembaga donor adalah Indonesia harus melakukan reformasi pengelolaan sumber daya air melalui skema pinjaman *Water Resources Sector Adjustment Loan*³⁹.

Pada 18 Maret 2004, Indonesia menerbitkan sebuah undang-undang baru untuk menggantikan UU Pengairan 1974 itu yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (selanjutnya UU SDA 2004). Substansi pengelolaan sumber daya air yang diatur oleh UU No. 7 Tahun 2004 antara lain mengenai cakupan air yang diperluas dengan air laut yang berada di darat. Selain itu substansi pengaturan oleh UU No. 7 Tahun 2004 lebih komprehensif yang meliputi domain pengelolaan (konservasi sumber daya air, pendayagunaan sumber daya air, pengendalian dan penanggulangan daya rusak air) dan proses pengelolaannya. hak dan peran masyarakat dalam proses pengelolaan sumber daya air. Pada konteks eksistensi masyarakat hukum adat, undang-undang ini mengakui keberadaan hak ulayat atas sumber daya air sebagaimana diatur oleh Pasal 6⁴⁰.

Pada saat pembahasan Rancangan Undang-Undang Sumber Daya Air di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) hingga ditetapkan menjadi undang-undang, banyak anggota dan kelompok masyarakat yang menolak Rancangan Undang-Undang tersebut. Terdapat 2 alasan pokok penolakan masyarakat terhadap Undang-Undang Sumber Daya Air. *Pertama*, undang-undang ini menempatkan air sebagai komoditas dan memunculkan dan berpotensi memicu konflik antar masyarakat, serta mengakibatkan penderitaan masyarakat miskin karena mengutamakan kepentingan anggota masyarakat yang tinggal di perkotaan, daerah padat industri dan daerah padat penduduk serta masyarakat kelas menengah yang berpenghasilan tinggi, yang mempunyai daya beli untuk mendapatkan air bersih, layak dan memadai. *Kedua*, undang-undang ini bertentangan dengan prinsip-prinsip perlindungan hak asasi manusia⁴¹.

Pada praktiknya, meskipun bertujuan menciptakan pengelolaan sumber daya air yang berkelanjutan, UU No. 7 Tahun 2004 menjadi jalan masuk bagi privatisasi air di Indonesia. Pemerintah melalui hak guna usaha air, memberikan izin kepada perusahaan-perusahaan swasta untuk mengelola sumber air. Selain itu kebijakan pembangunan pemerintah juga memberi porsi yang besar terhadap industri-industri rakus air. Atas nama kepentingan umum, pemerintah memberikan izin operasi industri-industri di

³⁹Haryo Aswicahyono dan David Christian, 2017, "Perjalanan Reformasi Ekonomi Indonesia 1997-2016", CSIS Working Paper Series, Jakarta: CSIS.

⁴⁰La Ode Syarif dan Andri Wibisana, 2015, *Hukum Lingkungan : Teori, Legislasi, Studi Kasus*, Jakarta: USAID, hlm 616.

⁴¹*Idem*.

dekat sumber air, sehingga menghalangi akses masyarakat terhadap air. Undang-Undang No 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air ini dibatalkan seluruhnya oleh Mahkamah Konstitusi pada tanggal 18 Februari 2015. Meskipun demikian tidak terjadi kekosongan hukum karena dilakukan penetapan pemberlakuan kembali Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan. Undang-Undang Pengairan ini sifatnya hanya mengisi kekosongan hukum selama menunggu rancangan Undang-Undang yang baru selesai dibahas oleh DPR⁴².

Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Sumber Daya Air yang baru, mulai disusun pada tahun 2017, berbagai kegiatan diskusi terfokus dan kunjungan kerja baik di dalam maupun di luar negeri dilakukan dalam rangka penyusunan naskah akademik dan rancangan undang-undang tersebut. Selanjutnya draft naskah akademik dan rancangan undang-undang tersebut mulai dibahas pada awal tahun 2018. Setelah pembahasan selama satu tahun akhirnya pada tanggal 17 September 2019, Undang-Undang Sumber Daya Air yang baru disahkan oleh DPR.⁴³ Undang-Undang Sumber Daya Air ini resmi berlaku setelah ditandatangani oleh Presiden pada tanggal 15 Oktober 2019⁴⁴. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2019 tentang Sumber Daya Air⁴⁵ terdiri atas 16 Bab dan 79 Pasal. Sistematika UU SDA 2019 yang baru disahkan DPR terlihat pada gambar berikut.



Gambar 4. Ruang Lingkup Pengaturan UU SDA 2019

Undang-Undang ini terdiri dari 16 Bab dan 79 Pasal. Jika dibandingkan dengan undang-undang sumber daya air tahun 2004, maka undang-undang sumber daya air 2019 memiliki jumlah pasal lebih sedikit, sebagaimana terlihat dalam tabel 1.

⁴²Nadia Astriani, *Op. Cit*, hlm. 135.

⁴³Hasil wawancara penulis dengan Ir. M. Hasbi Azis, M.Si, Adi Setiawan, S.H., M.Ec.Dev, Khopiatuziadah, S.Ag, LL.M, pada 23 Juli 2018, 14 September 2018, 27 Juni 2019, 27 Agustus 2019.

⁴⁴Informasi dari Dirjen Sumber Daya Air tanggal 16 Oktober 2019.

⁴⁵Selanjutnya disebut UU SDA 2019.

Tabel 1. Perbandingan UU SDA 2004 dan UU SDA 2019

UU No 7 Tahun 2004 (18 Bab, 100 Pasal)	UU SDA 2019 (16 Bab, 79 Pasal)
Bab I Ketentuan Umum	Bab I Ketentuan Umum
Bab II Wewenang dan Tanggung Jawab	Bab II Ruang Lingkup Pengaturan
Bab III Konservasi Sumber Daya Air	Bab III Penguasaan Negara dan Hak Rakyat atas Air
Bab IV Pendayagunaan Sumber Daya Air	Bab IV Tugas dan Kewenangan
Bab V Pengendalian Daya Rusak Air	Bab V Pengelolaan Sumber Daya Air
Bab VI Perencanaan	Bab VI Perizinan
Bab VII Pelaksanaan Konstruksi, Operasi dan Pemeliharaan	Bab VII Sistem Informasi Sumber Daya Air
Bab VIII Sistem Informasi Sumber Daya Air	Bab VIII Pemberdayaan dan Pengawasan
Bab IX Pemberdayaan dan Pengawasan	Bab IX Pendanaan
Bab X Pembiayaan	Bab X Hak dan Kewajiban
Bab XI Hak, Kewajiban dan Peran Masyarakat	Bab XI Partisipasi Masyarakat
Bab XII Koordinasi	Bab XII Koordinasi
Bab XIII Penyelesaian Sengketa	Bab XIII Penyidikan
Bab XIV Gugatan Masyarakat dan Organisasi	Bab XIV Ketentuan Pidana
Bab XV Penyidikan	Bab XV Ketentuan Peralihan
Bab XVI Ketentuan Pidana	Bab XVI Ketentuan Penutup
Bab XVII Ketentuan Peralihan	
Bab XVIII Ketentuan Penutup	

Beberapa bagian yang hilang dan atau disatukan dalam bab lain adalah Bab tentang Penyelesaian Sengketa serta Gugatan Masyarakat dan Organisasi. Selain itu juga terjadi penambahan bab khusus tentang penguasaan negara dan hak rakyat atas air. Pertimbangan lingkungan dimasukkan ke dalam penghitungan biaya jasa sumber daya air. Penggunaan sumber daya air untuk kegiatan usaha memerlukan izin dan izin tersebut harus berdasarkan rekomendasi dari para pemangku kepentingan. Sejak diundangkan, UU SDA 2019 belum disosialisasikan karena menjadi salah satu undang-undang yang ditinjau ulang dalam pembuatan Undang-Undang Cipta Kerja⁴⁶. Perubahan yang muncul mengenai pengaturan sumber daya air dalam UUCK, adalah perubahan nomenklatur izin penggunaan sumber daya air menjadi persetujuan sumber daya air, serta keharusan untuk mengikuti norma, standar, prosedur dan kriteria yang ditetapkan Pemerintah Pusat dalam penggunaan sumber daya air.

Pengaturan Air dalam Sistem Hukum Indonesia

1. Sistem Hukum Indonesia

Hukum bukanlah sekedar kumpulan atau penjumlahan peraturan-peraturan yang masing-masing berdiri sendiri. Suatu peraturan hukum berhubungan secara sistematis

⁴⁶Selanjutnya disebut UUCK.

dengan peraturan hukum lainnya. Hukum sebagai suatu sistem⁴⁷ berarti hukum itu merupakan tatanan atau satu kesatuan utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkaitan erat, satu dengan lainnya. Dengan kata lain, sistem hukum adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerjasama untuk mencapai suatu tujuan tertentu⁴⁸. Sistem hukum mempunyai sifat yang konsisten, namun di dalamnya sangat dimungkinkan terjadinya konflik antar berbagai kepentingan, misalnya antara undang-undang dengan undang-undang, antara undang-undang dengan kebiasaan, atau antara undang-undang dengan keputusan pengadilan. Sistem hukum sifatnya lengkap atau kekurangan-kekurangan di dalam sistem akan dilengkapi oleh sistem itu sendiri dengan adanya penafsiran-penafsiran⁴⁹. Untuk mencapai tujuan hukum dalam satu kesatuan, diperlukan kerjasama antara unsur-unsur yang terkandung dalam sistem hukum, seperti sistem peraturannya, sistem peradilannya, sistem pembentukannya⁵⁰. Sistem hukum tidak hanya dapat diartikan sebagai sarana untuk menertibkan dan menyelesaikan konflik yang terjadi dalam masyarakat, melainkan juga diharapkan menjadi sarana atau wadah yang mampu mengubah pola perilaku warga masyarakat⁵¹. Secara filosofis, Sistem Hukum mengatur keselarasan, keserasian, keseimbangan hubungan antara⁵²:

- a. Manusia dengan Tuhannya
- b. Manusia dengan Alam Lingkungannya
- c. Manusia dengan Masyarakatnya
- d. Manusia dengan Manusia lainnya

Sistem hukum suatu negara akan sangat dipengaruhi perkembangan masyarakat serta paradigma-paradigma yang terbangun di dalam masyarakat itu sendiri. L. Friedman menyatakan bahwa sistem hukum (*Legal System*) terdiri atas komponen, *Kesatu*, Kelembagaan (*Legal Structure*), *Kedua*, Substansi (*Legal Substance*), *Ketiga*, Fungsi (*Legal Function*), dan *Keempat* Budaya (*Legal Culture*). Komponen tersebut saling berkaitan dalam untuk mencapai tujuan dari hukum dan mewujudkan keadilan dalam masyarakat.⁵³ Kelembagaan merupakan kerangka dasar bagi sistem hukum. L. Friedman menunjukkan bahwa "*when considering studies of partial structures, of influence on the behavior of judges, and of different theories of legitimacy in various parts*

⁴⁷Sistem menurut Sunaryati adalah sesuatu yang terdiri dari sejumlah unsur atau komponen yang selalu pengaruh mempengaruhi dan terkait satu sama lain oleh satu atau beberapa asas. Sunaryati Hartono, 1996, *Politik Hukum menuju satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, hlm. 56.

⁴⁸Sudikno Mertokusumo dalam Amiruddin A. Dajaan Imami, 2014, *Hukum Penataan Ruang Kawasan Pesisir: Harmonisasi dalam Pembangunan Berkelanjutan*", Bandung: Logoz Publishing, hlm. 20.

⁴⁹Amiruddin A Dajaan Imami, *Idem*.

⁵⁰*Ibid*, hlm. 21.

⁵¹Marwan Mas dalam Amiruddin Adajaan Imamni, *Idem*.

⁵²Amiruddin A Dajaan Imami, *Ibid*, hlm. 25.

⁵³Friedman, Lawrence, 1986, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, hlm. 16.

of the legal system”⁵⁴. Kelembagaan menentukan pola hubungan hukum dalam sebuah Negara serta menjadi dasar dan bagian penting dari sebuah sistem hukum.

Substansi hukum, merupakan komponen yang utama dalam rangka mewujudkan tujuan dari sebuah aturan, dimana *legal substance* terdiri atas aturan secara materiil dan formil (prosedural). Hart menyatakan pandangannya mengenai *Concept of Law*⁵⁵ dalam *primary rules* yang terdiri atas norma hukum yang memuat kewajiban-kewajiban dan *secondary rules* yang memuat kewenangan kepada subyek hukum.⁵⁶ Adapun tiga jenis *secondary rules* meliputi: *Kesatu*, aturan-aturan yang memfasilitasi lembaga legislatif, eksekutif atau yudikatif untuk mengubah *primary rule (Rule of Change)*, *Kedua*, aturan-aturan penyelesaian sengketa (*Rule of Adjudication*), dan *Ketiga*, aturan yang memberi pedoman untuk menentukan bahwa suatu norma adalah norma hukum (*Rule of Recognition*).

Mengukur hukum sebagai suatu sistem, harus diletakkan pada delapan asas yang disebut *principle of legality*, yang bukan hanya menjadi syarat melainkan juga menyatakan kualifikasi bagi suatu sistem hukum yang mengandung tingkat moralitas tertentu, kedelapan asas tersebut dapat diuraikan sebagai berikut⁵⁷:

- a. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan, tidak boleh mengandung keputusan-keputusan yang bersifat ad hoc;
- b. Peraturan-peraturan yang telah dibuat harus diumumkan;
- c. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, karena tidak bisa dipakai sebagai pedoman tingkah laku dan merusak integritas peraturan yang ditujukan pada waktu yang akan datang;
- d. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang dapat dimengerti;
- e. Suatu sistem hukum tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lainnya;
- f. Peraturan-peraturan itu tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukannya;
- g. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan, karena akan menyebabkan seseorang kehilangan orientasi;
- h. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Mochtar memberikan sumbangan pemikiran terhadap sistem hukum dalam merumuskan definisi hukum dengan melihat karakteristik bangsa Indonesia, dimana hukum sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tapi harus juga mencakup lembaga (*institutions*) dan proses (*processes*) yang

⁵⁴ Lipson, Leon S dalam Maret Priyanta, 2017, *Model Pengelolaan Hutan Berkelanjutan Dalam Kerangka Pembaruan Sistem Hukum Lingkungan Dan Penataan Ruang Indonesia Berbasis Perubahan Iklim (Disertasi)*, Bandung: UNPAD, hlm. 103.

⁵⁵ Hart, H. L. A., 1994, *The Concept of Law 2nd Edition*, Oxford: Clarendon Press, hlm. 213.

⁵⁶ Chand, Hari, 1994, *Modern jurisprudence*, Kuala Lumpur: International Law Book Services, hlm. 83-84.

⁵⁷ Marwan Mas dalam Amiruddin A. Dajaan, *Ibid*, hlm. 21.

diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan. Konsep hukum Mochtar dengan pendekatan karakteristik bangsa Indonesia menjadi dasar dalam GBHN untuk pengembangan dan menjadi dasar dalam pembentukan sistem hukum nasional⁵⁸.

Romli Atmasasmita mengatakan⁵⁹ bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang yang diberlakukan sebagai pengganti sistem Pelita sebelumnya cenderung menggunakan sistem hukum menurut Friedman, bahwa hukum sebagai suatu sistem merupakan subyek dari ilmu sosial, yang didalamnya terjadi interaksi antara struktur, substansi dan budaya hukum. Struktur ditekankan pada peradilan, substansi menekankan pada isi sebuah aturan dan budaya hukum sebagai pada budaya masyarakat pada umumnya. Romli lebih lanjut menekankan bahwa dalam kaitannya dengan perkembangan Teori Hukum Pembangunan, aspek birokrasi menjadi salah satu hal penting yang turut menentukan arah pembangunan sistem hukum di Indonesia.

Sistem Hukum Nasional menurut Sunaryati Hartono adalah suatu sistem hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya serta saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan berbangsa, bernegara, bermasyarakat yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pengembangan sistem hukum nasional harus didasarkan pada wawasan nusantara dan wawasan kebangsaan agar sesuai dengan alam pikir bangsa Indonesia. Pembagian sistem hukum nasional meliputi bidang hukum tata negara dan administrasi negara, hukum lingkungan, hukum keluarga, hukum ekonomi dan seterusnya⁶⁰.

Perdebatan mengenai sudah atau belum Indonesia memiliki Sistem Hukum Nasional, tidak menghalangi perkembangan dan pertumbuhan sub sistem-sub sistem hukum nasional yang terdiri dari sub sistem Hukum Pidana, Hukum Perdata, Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Internasional, Hukum Lingkungan, Hukum Ekonomi, Hukum Agraria dan sebagainya. Masing-masing sub sistem ini memiliki ciri khas, sesuai dengan unsur-unsur yang mempengaruhinya. Beberapa sub sistem sangat kental oleh pengaruh sistem hukum Eropa Kontinental, beberapa yang lain dipengaruhi oleh pengaruh sistem hukum Anglo Saxon, dan sisanya sangat kental pengaruh Hukum Adat dan bahkan Hukum Agama.

2. Posisi Air dalam Sistem Hukum Indonesia

Pengaturan tentang air secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar Indonesia berada di dalam bab perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial. Pasal 33 ayat 3 UUD 45 mengatakan bahwa: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Penempatan air dalam bab perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial menunjukkan bahwa air

⁵⁸ Amiruddin A Dajaan Imami, *Loc. Cit.*

⁵⁹ Romli Atmasasmita, 2012, *Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 60.

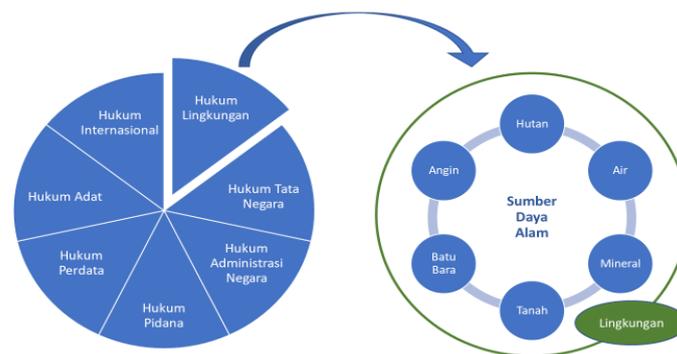
⁶⁰ Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: PT Alumni, hlm. 37.

ditempatkan sebagai sumber daya untuk pembangunan di Indonesia. Sebagai sumber daya, air menopang seluruh kegiatan pembangunan di Indonesia, air terutama memiliki kaitan erat dengan ketersediaan pangan dan energi, dua hal yang merupakan kebutuhan dasar manusia. Di sisi lain, air merupakan hak asasi manusia. Oleh karena itu banyak yang berpendapat bahwa pengaturan air, selayaknya ditempatkan dalam Hukum Hak Asasi Manusia. Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 mengatakan: "Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun". Hak untuk hidup ini diuraikan dalam pasal 28B ayat (2) bahwa "Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi". Pasal ini menegaskan kewajiban negara untuk melindungi anak dan menjamin kebutuhannya untuk bisa hidup, tumbuh dan berkembang. Air merupakan bagian penting dari tumbuh dan berkembangnya manusia, maka pasal ini juga dapat menjadi dasar kewajiban pemenuhan kebutuhan air oleh pemerintah. Lebih lanjut pasal 28C ayat (1) menyatakan bahwa "Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia", pasal ini menuntut pemerintah untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia Indonesia, salah satunya adalah air bersih.

Dalam kaitannya dengan melindungi air sebagai bagian dari ekosistem, Pasal 28H ayat (1) mengatakan "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan". Suatu lingkungan hidup yang baik dan sehat diukur dari kualitas air yang terdapat di lingkungan tersebut. Air yang tercemar, tidak hanya berbahaya bagi manusia tetapi juga bagi makhluk hidup lainnya. Hak asasi lain yang juga terkait dengan perlindungan air adalah hak beragama. Pasal 28E ayat (1) mengatakan bahwa "Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali". Air memiliki kedudukan penting dalam proses beribadah agama-agama di Indonesia. Maka dalam rangka memenuhi hak beragama ini, pemerintah juga harus menjaga ketersediaan air.

Air juga memiliki kedudukan yang penting dalam ekosistem karena perannya sebagai sumber kehidupan. Lebih lanjut keberadaan air di suatu tempat dan suatu waktu tidak tetap, artinya bisa berlebih atau berkurang, maka air harus dikelola dengan bijak dengan pendekatan yang terpadu dan menyeluruh. Terpadu mencerminkan keterikantannya dengan berbagai pihak yang melibatkan berbagai disiplin ilmu, menyeluruh mencerminkan cakupan yang sangat luas (*board coverage*). Cakupannya melintasi batas antar sumber daya, antar wilayah

hulu dan hilir, antar mutidisiplin, antar kondisi dan antar berbagai jenis tata guna lahan⁶¹. Sehingga, pengaturan sumber daya air harus bersifat holistik dan berwawasan lingkungan. Oleh karena itu pengaturan sumber daya air merupakan bagian dari hukum lingkungan. Hukum lingkungan sebagai sebuah disiplin dalam ilmu hukum memiliki karakteristik tersendiri. Takdir Rahmadi menyatakan kekhasan hukum lingkungan terletak pada substansinya atau kepentingan-kepentingan yang sangat luas dan beragam, sehingga hukum lingkungan tidak dapat ditempatkan pada salah satu di antara hukum publik dan privat.⁶² Hukum Lingkungan bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan pemanfaatan sumber daya alam harus dikendalikan dan penggunaannya harus sesuai selaras, serasi dan seimbang dengan fungsi lingkungan.⁶³ Sumber daya alam terdiri dari berbagai jenis dan satu sama lain saling berhubungan. Sumber daya alam menurut Suparmoko adalah sesuatu yang masih terdapat di dalam ataupun luar bumi yang sifatnya masih potensial dan belum dilibatkan dalam proses produksi untuk meningkatkan tersedianya barang dan jasa dalam perekonomian.⁶⁴ Adapun Katili mengatakan bahwa sumber daya alam adalah semua bahan yang ditemukan manusia dalam alam yang dapat dipakai untuk kepentingan hidupnya. Definisi Sumber Daya Alam menurut KLHK adalah kesatuan tanah, air dan ruang udara, termasuk kekayaan alam yang ada di atas dan di dalamnya yang merupakan hasil proses alamiah baik hayati maupun non hayati, terbarukan dan tidak terbarukan sebagai fungsi kehidupan yang meliputi fungsi sosial, ekonomi dan lingkungan.⁶⁵ Sebagai bagian dari sumber daya alam, air berinteraksi dengan sumber daya-sumber daya lainnya. Air juga merupakan sumber daya alam yang sangat penting karena fungsinya tidak dapat digantikan sumber daya alam yang lain.



Gambar 5. Sumber Daya Air dalam Sistem Hukum Indonesia

Sumber: Hasil Penelitian Penulis, 2019

⁶¹ Robert J. Kodoatie, Roestam, S, 2008, *Pengelolaan Sumber Daya Alam Terpadu*. Yogyakarta: Andi Offset, hlm. 17.

⁶² Takdir Rahmadi, 2011, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo, hlm. 28.

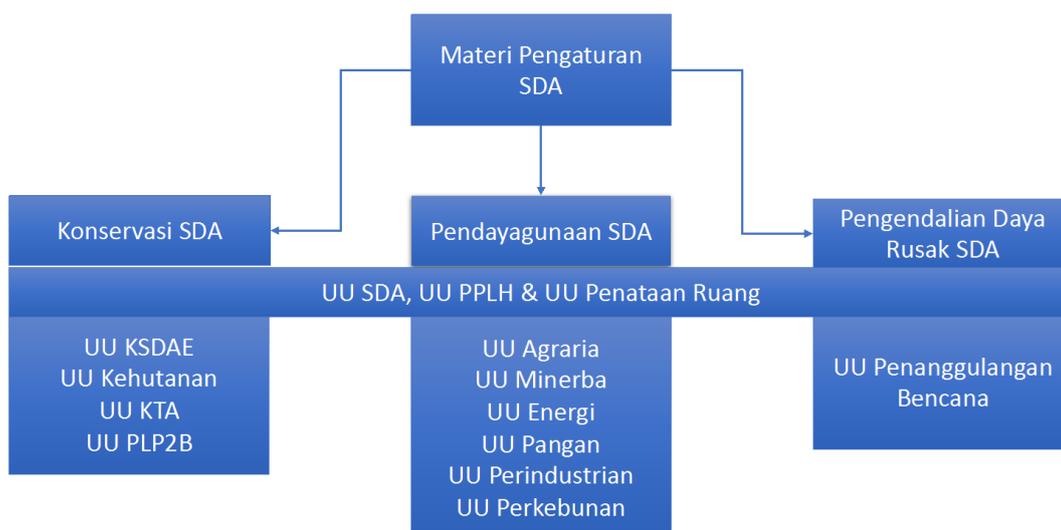
⁶³ Lihat pasal 3 huruf h dan penjelasan umum poin 3 UUPPLH.

⁶⁴ M. Suparmoko, "Peranan Sumber Daya Alam dan Lingkungan dalam Pembangunan", <http://repository.ut.ac.id/3960/1/ESPA4317-M1.pdf>.

⁶⁵ Maria W. Sumardjono, 2011, *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia Antara yang Tersurat dan Tersirat: Kajian Kritis Undang-Undang Terkait Penataan Ruang dan Sumber Daya Alam*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 15.

Selain Undang-Undang Nomor 17 tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, saat ini terdapat 14 (empat belas) undang-undang yang terkait dengan pengelolaan sumber daya air. Terdiri atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistemnya, Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Undang-Undang Nomor 30 tahun 2007 tentang Energi, Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, Undang-Undang nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan, Undang-Undang Nomor 31 tahun 2014 tentang Perindustrian, Undang-Undang Nomor 37 tahun 2014 tentang Konservasi Tanah dan Air, Undang-Undang Nomor 39 tahun 2014 tentang Perkebunan.

Dalam mengkaji pengaturan sumber daya air dalam peraturan perundang-undangan tersebut, penulis membagi materi pengaturan sumber daya air menjadi tiga kelompok pengaturan yang terdiri dari pengaturan terkait konservasi sumber daya air, pengaturan terkait pendayagunaan sumber daya air dan pengaturan terkait pengendalian sumber daya air. Berdasarkan ketiga kelompok pengaturan tersebut, 7 (tujuh) undang-undang memiliki pengaturan terkait konservasi air, 9 (sembilan) undang-undang memiliki pengaturan terkait pendayagunaan air dan 4 (empat) undang-undang memiliki pengaturan terkait penanggulangan daya rusak air. Pembagian ini lebih jelas dapat terlihat dalam gambar berikut.



Gambar 6. Materi Pengaturan Sumber Daya Air

Sumber: dirumuskan oleh penulis

Implikasi dari adanya kaidah yang sama dalam beberapa undang-undang ini adalah munculnya program dan kegiatan yang sejenis dalam mencapai tujuan perundang-undangan tersebut oleh lembaga yang berbeda. Misalnya dalam hal pendayagunaan sumber daya air, UU

Agraria memberikan hak pada pemilik lahan untuk memanfaatkan sumber air yang berada di lahannya. UU SDA memberikan izin untuk kegiatan dan usaha menggunakan sumber/daya air untuk kegiatan/produksi, terutama untuk bidang pertanian. UU Minerba, UU Energi, UU Pangan, UU Perindustrian, UU Perkebunan mengatur tentang kewajiban untuk memperhatikan lingkungan dalam melakukan kegiatannya. Sementara UUPPLH mengatur agar pemanfaatan sumber daya air tidak melebihi daya dukungnya melalui instrument izin, dan UUPR memastikan pemanfaatan sumber daya air dilakukan di wilayah peruntukannya. Kaidah-kaidah tersebut berdiri sendiri-sendiri dan pada pelaksanaannya berjalan sendiri-sendiri, yang mana hal ini berseberangan dengan konsep pengelolaan secara terpadu yang ingin dicapai.

Mengenai pengaturan sumber daya air, penulis menyetujui pendapat Daud Silalahi yang mengatakan bahwa pengaturan sumber daya air harus: *Pertama*, memperhatikan segi kepentingan nasional dan antar generasi termasuk didalamnya kepentingan para pengguna dengan memperhatikan kepentingan antar generasi, yaitu memenuhi kebutuhan air saat ini, tanpa mengurangi potensi pemenuhan kebutuhan air bagi generasi-generasi mendatang. *Kedua*, didasarkan pada prinsip pemanfaatan yang perlu memperhatikan kesatuan ekosistem. *Ketiga*, memperhatikan daya dukung lingkungan dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut pemanfaatan sumber daya alam, dengan demikian daya dukung bukan sebagai salah satu faktor penyeimbang kepentingan, tetapi sebagai prinsip yang tidak boleh dikompromikan. *Keempat*, perlu dilakukan efisiensi dan penghematan penggunaan sumber daya air. *Kelima*, pengelolaan sumber daya air dilakukan dengan komitmen meningkatkan akses air bersih dan sanitasi kepada masyarakat dan *Keenam*, perlu dibangun kesiapan dalam menghadapi bencana.

Pengelolaan sumber daya air yang berkelanjutan menurut pandangan penulis hanya dapat dicapai melalui pendekatan ekosistem, sementara pendekatan yang digunakan pemerintah selama ini masih dilakukan berdasarkan pendekatan pemanfaatan (ekonomis). Hal ini tercermin dalam kaidah-kaidah yang diatur di dalam 14 (empat belas) undang-undang yang menjadi kajian penulis. Sehingga untuk merubah pendekatan tersebut, pertama-tama yang harus diubah adalah paradigma pengelolannya. Air sebelum digunakan sebagai sumber daya pembangunan, memiliki fungsi utama sebagai penopang kehidupan seluruh makhluk hidup dan berperan vital dalam ekosistem. Negara harus menjalankan pengelolaan atas semua sumber daya air, dan melindunginya, dalam kaitannya dengan fungsi ekologi, untuk kepentingan generasi saat ini dan masa depan, dan komunitas kehidupan Bumi. Kemudian, karena keterkaitan erat antara tanah, air dan fungsi ekologi sumber daya air, setiap orang yang memiliki hak atau kepentingan untuk menggunakan sumber daya air atau tanah memiliki kewajiban untuk memelihara fungsi dan integritas ekologi, dari sumber daya air dan ekosistem terkait. Untuk menghindari langkah-langkah yang mahal dalam merehabilitasi, merawat atau mengembangkan sumber daya air baru atau ekosistem yang berhubungan dengan air,

pengecahan bahaya di masa yang akan datang terhadap sumber daya air dan ekosistem terkait harus didahulukan. Oleh karena itu penggunaan dan pemanfaatan sumber daya air harus dilakukan dengan memperhatikan teknologi terbaik yang tersedia dan praktik lingkungan terbaik.

Berdasarkan pola pikir diatas, dalam mengelola sumber daya air, perlu dibangun mekanisme yang layak dan dapat dilaksanakan untuk mendorong dan memfasilitasi orang-orang yang melakukan konservasi. Faktor lingkungan harus dimasukkan dalam penilaian dan penetapan harga air dan layanan mereka, melalui *pertama*, prinsip pencemar membayar, mereka yang menyebabkan pencemaran air dan degradasi ekosistem harus menanggung biaya penahanan, penghindaran dan pengurangan, dan biaya perbaikan, pemulihan dan kompensasi untuk bahaya apapun yang berdampak terhadap kesehatan manusia atau lingkungan. *Kedua*, prinsip pembayaran pengguna, mereka yang menggunakan sumber daya air dan layanannya dalam perdagangan atau industri harus membayar harga atau tagihan berdasarkan siklus hidup penuh biaya penyediaan sumber daya air dan jasa ekosistem mereka, termasuk penggunaannya, dan pembuangan akhir limbah apa pun; untuk mencerminkan biaya penyediaan layanan tersebut, biaya juga harus dikenakan pada penggunaan layanan air domestik, termasuk biaya lingkungan. Meskipun demikian, perlu dibuat suatu mekanisme untuk memastikan bahwa mereka yang tidak mampu membayar biaya tersebut tidak dicabut pasokan air dan layanan sanitasinya. *Ketiga*, kewajiban yang bertahan lama, yaitu kewajiban hukum untuk memulihkan kondisi ekologis sumber daya air dan jasa ekosistemnya mengikat setiap pengguna sumber daya dan pemilik lahan, dan kewajiban tidak dihentikan oleh pengalihgunakan kepada orang lain⁶⁶.

Selanjutnya penulis meyakini 5 prinsip yang harus diterapkan dalam pembaruan hukum sumber daya air di Indonesia: *Pertama*, Prinsip Keadilan Ekologis, pengaturan sumber daya air selain harus menjamin pemenuhan kebutuhan masyarakat Indonesia dan menjamin setiap orang memiliki akses terhadap sumber daya air juga harus melindungi sumber daya air dan lingkungan tempat sumber daya air itu berada. *Kedua*, Prinsip Hak Menguasai Negara, bahwa negara menguasai sumber daya air, mengatur penggunaannya secara adil dan menjamin bahwa hak atas air dan akses terhadap air terpenuhi. *Ketiga*, Prinsip Keberlanjutan, negara harus mengelola sumber daya air tidak hanya untuk generasi saat ini, tetapi juga generasi masa depan dan bagi ekosistem itu sendiri. *Keempat*, Prinsip Keterpaduan, pemanfaatan sumber daya air untuk berbagai kegiatan manusia harus dilakukan secara terpadu untuk mencegah munculnya *tragedy of commons*, dan *Kelima*, Prinsip Partisipasi, keterlibatan masyarakat merupakan unsur penting di dalam pengelolaan sumber daya air, oleh karena itu partisipasi masyarakat harus diwadahi.

⁶⁶ Bandingkan dengan Prinsip 7 dalam *Brasilia Declaration of Judges on Water Justice*, IUCN-WCELOAS-UN Environment: Brasil, 21 Maret 2018

Dengan mengacu prinsip-prinsip diatas, maka pemerintah dalam membuat pengaturan pengelolaan sumber daya air perlu memperhatikan hal-hal berikut:

1. Air merupakan barang publik, karena itu tidak ada yang dapat memiliki air. Agar penggunaan air dilakukan secara adil maka tanggung jawab pengelolaan ada pada negara untuk memastikan keadilan tersebut tercapai. Dalam melakukan pengelolaan ini, pemerintah menentukan kebijakan sumber daya air yang harus mampu menyeimbangkan posisi air sebagai bagian dari lingkungan dan posisi air sebagai sumber daya untuk mencapai keadilan.
2. Masalah utama yang dihadapi dalam pengelolaan sumber daya air adalah menemukan cara untuk menyediakan air di tempat yang diperlukan dalam jumlah yang cukup, dengan mutu yang baik dan dengan waktu yang tepat. Oleh karena itu upaya pengelolaan sumber daya air secara terpadu harus dilakukan mulai dari hulu ke hilir. Batas wilayah administrasi jangan sampai menjadi penghalang terhadap pengelolaan sumber daya air secara terpadu.
3. Keterkaitan geografis suatu wilayah dalam suatu DAS mendorong hubungan interaktif antar pelaku. Khususnya untuk sumber daya yang mengalir seperti air, tidak dapat diklaim suatu kepemilikan yang bersifat eksklusif. Pemanfaatan mata air di hilir untuk keperluan air minum dapat berlangsung karena lingkungan yang masih terpelihara di hulu. Air sebagai *common pool resources* membawa implikasi bahwa keuntungan yang diperoleh dari pemanfaatan air hendaknya dibagi secara adil dengan para pihak yang memelihara kelestarian lingkungan. Hubungan inilah yang kemudian diwujudkan sebagai iuran jasa lingkungan
4. Untuk mengalokasikan dan mendistribusikan air secara proporsional dan mengurangi konflik antar sektor pengguna air, kebutuhan air setiap sektor harus ditetapkan dan jaringan distribusi air harus dibangun secara luas. Identifikasi, karakterisasi dan penetapan kebutuhan air serta sosialisasi hasil penetapan proporsi kebutuhan tersebut pada setiap sektor pengguna air perlu segera dilakukan.

Penulis berpendapat bahwa undang-undang sumber daya air yang baru belum menyelesaikan persoalan-persoalan mendasar seperti cara pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari masyarakat yang merupakan bagian dari hak asasi air, undang-undang hanya menyebutkan bahwa kebutuhan ini dipenuhi melalui sistem penyediaan air minum yang diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah, padahal prinsip dasar seperti ketidakmampuan seseorang membayar biaya pelayanan air tidak menghilangkan hak asasi air orang tersebut, seharusnya dinyatakan secara tegas dalam undang-undang. Terkait hak guna air pemilik lahan, tidak diatur lebih lanjut, sehingga tanpa pengawasan yang ketat, pemilik lahan yang memiliki sumber air melimpah dapat menyalahgunakan sumber air miliknya untuk kepentingan komersial. Tanpa pengaturan lebih lanjut mengenai hak guna air, pemilik

lahan juga dapat menutup akses masyarakat ke sumber air yang berada di wilayahnya dengan alasan kepemilikan pribadi.

Lebih lanjut undang-undang ini tidak mengatur mengenai batasan penggunaan sumber daya air, sehingga masih tetap membuka peluang eksploitasi sumber daya air oleh berbagai pihak. Penggunaan sumber daya air oleh berbagai sektor, berpotensi menimbulkan konflik. Oleh karena itu, seharusnya terdapat suatu lembaga yang memiliki kewenangan mengkoordinasikan seluruh penggunaan ini sehingga tidak menimbulkan konflik. Dan jika kemudian muncul konflik antar sektor yang menggunakan sumber daya air, lembaga tersebut dapat menyelesaikan dan memutuskan konflik penggunaan sumber daya air. Terakhir, undang-undang ini juga tidak memberikan ruang bagi masyarakat untuk menggugat negara manakala negara tidak mampu memenuhi kewajibannya dalam menyediakan kebutuhan pokok sehari-hari.

PENUTUP

Kesimpulan

Pengaturan air di Indonesia pada awalnya dilakukan untuk memenuhi kebutuhan ekonomi dimana air dipandang semata-mata sebagai sumber daya pembangunan, kemudian berkembang menjadi pengaturan untuk memenuhi kebutuhan dasar (hak asasi air) dan seiring pemahaman fungsi air dalam ekosistem, pengaturan air dilakukan untuk kelestarian lingkungan dan kebutuhan generasi yang akan datang. Visi Indonesia ke depan yang masih mengedepankan pembangunan ekonomi, kembali menempatkan pengaturan air sebagai sumber daya utama pembangunan, khususnya dalam mendukung ketahanan pangan dan energi, meskipun dengan tetap memperhatikan kedudukan air dalam ekosistem.

Air dalam sistem hukum Indonesia dapat ditemukan dalam ranah hukum privat maupun publik. Mengikuti ketiga fungsi air, maka air dapat ditemukan pengaturannya dalam hukum HAM, hukum ekonomi dan hukum lingkungan, meskipun penulis memilih menempatkan pengaturan air dalam sub sistem hukum lingkungan sebagai bagian dari hukum sumber daya alam. Karena permasalahan sumber daya air semakin kompleks, maka pengaturan sumber daya air pun semakin berkembang, sehingga penulis meyakini bahwa hukum sumber daya air pada akhirnya akan berdiri sendiri dan mewarnai sistem hukum Indonesia.

Saran

Permasalahan hukum sumber daya air merupakan permasalahan yang lintas sektor. Penelitian terkait sumber daya air di Indonesia saat ini masih terfokus kepada dua isu hukum, yaitu HAM dan Pencemaran. Padahal berbagai isu sumber daya air terkait ketahanan pangan, ketahanan energi dan isu-isu pembangunan lainnya yang sebagian diuraikan dalam

artikel ini membutuhkan banyak pengaturan. Oleh karena itu artikel ini diharapkan dapat menjadi pemantik penelitian yang lebih luas mengenai hukum sumber daya air di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amiruddin A. Dajaan Imami, 2014, *Hukum Penataan Ruang Kawasan Pesisir: Harmonisasi dalam Pembangunan Berkelanjutan*", Bandung: Logoz Publishing;
- Chand, Hari, 1994, *Modern jurisprudence*, International Law Book Services: Kuala Lumpur;
- Friedman, Lawrence, 1986, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation;
- Gunawan Jusuf, 2015, *Blue Gold: Emas Biru Sumber Nyawa Kehidupan, Tanggunga jawab Bersama dalam mengelola Sumberdaya Air Berkelanjutan*, Jakarta: Berita Nusantara;
- Hart, H. L. A., 1994, *The Concept of Law 2nd Edition*, Oxfort: Claredon Press;
- Johnny Ibrahim, 2013, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, cet.7, Malang: Bayumedia Publishing;
- Kruha, 2016, *Kajian Hak Atas Air*, Bandung: Indi Book Corner;
- La Ode Syarif dan Andri Wibisana, 2015, *Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi, Studi Kasus*, Jakarta: USAID;
- Maria W. Sumardjono, 2011, *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia Antara yang Tersurat dan Tersirat: Kajian Kritis Undang-Undang Terkait Penataan Ruang dan Sumber Daya Alam*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press;
- Robert J. Kodoatie, Roestam, S, 2008, *Pengelolaan Sumber Daya Alam Terpadu*. Yogyakarta: Andi Offset;
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Juritmetri*, cet 4 yang disempurnakan, Jakarta: Ghalia Indonesia;
- Romli Atmasasmita, 2012, *Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, Yogyakarta: Genta Publishing;
- Sunaryati Hatono, 1991, *Politik Hukum menuju satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni;
- Suteki, 2010, *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro-Rakyat*, Semarang: Surya Pena Gemilang;
- Takdir Rahmadi, 2011, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo.

Jurnal

- Amy Hardberger, 2006, "Whose Job Is It Anyway?: Governmental Obligations Created by the Human Right to Water", *41 Texas International Law Journal* 533;
- Erik B. Bluemel, 2004, "The Implications of Formulating A Human Right to Water", *31 Ecology Law Quarterly* 957;
- Irfan Nur Rachman, 2015, "Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pengujian Konstitusi Undang-Undang Sumber Daya Air" *Jurnal Kajian*, Vol. 20 NO. 2;
- Mellina Williams, 2007, "Privatization and The Human Rights: Challenges for The New Century," 28, *Michigan Journal of International Law* 469.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan Amandemennya;
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: IV/MPR/1973 Tentang Garis- Garis Besar Haluan Negara;
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan ;
- Undang-Undang No 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air;
- Undang-Undang Nomor 37 tahun 2014 Konservasi Tanah dan Air;
- Keputusan Presiden Nomor 319 Tahun 1968 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun;
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Kedua (REPELITA II) 1974/75 - 1978/79;
- Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 008/PUU-III/2005;
- Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 85/PUU-XI/2013.

Internet

- Direktorat Jendral Hak Asasi Manusia Kemeterian Hukum dan Hak Asasi Manusa, "Hak atas Air Bersih dan Aman," <http://ham.go.id/download/hak-atas-air-bersih-dan-aman/>, diakses 22 Februari 2017;
- Dzunuwanus Ghulam Manar, "Krisis Kekuasaan Negara di Balik Privatisasi Air", <http://eprints.undip.ac.id/878/>, diakses tanggal 31 Mei 2015;
- General Assembly Adopts Resolution Recognizing Access to Clean Water, Sanitation as Human Right, by Recorded Vote of 122 in Favour, None against, 41 Abstentions," <http://www.un.org/press/en/2010/ga10967.doc.htm>, diakses 22 Februari 2017;
- M.Suparmoko, "Peranan Sumber Daya Alam dan Lingkungan dalam Pembangunan", <http://repository.ut.ac.id/3960/1/ESPA4317-M1.pdf>;
- Rizky R Sigit, "Air Perlu Dilestarikan. Inilah lima fakta air dan kondisinya di Indonesia", <http://www.mongabay.co.id/2015/03/23/air-perlu-dilestarikan-inilah-lima-fakta-air-dan-kondisinya-di-indonesia/> diunduh 25 Mei 2017 Pkl. 14.00;

Sumber Lain

- Ande Ahmad Sanusi, 2015, "Pengembangan Infrastruktur wilayah", *Paparan dalam Diskusi Terbatas Pembangunan Infrastruktur di Jawa Barat*;
- Direktorat Jenderal Sumber Daya Air Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, 2020, "Rencana Strategi Sumber Daya Alam 2020-2024", Jakarta: Dirjen SDA;
- Hamid Chalid dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Sumber Daya Air, Jakarta: Komisi V DPR-RI;
- Informasi dari Dirjen Sumber Daya Air tanggal 16 Oktober 2019;
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2019, "Ringkasan Eksekutif Indonesia 2045: Berdaulat, Maju, Adil dan Makmur", Jakarta: Bappenas;
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2020, "Rancangan Teknokratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024", Jakarta: Bappenas;
- Maret Priyanta, 2017, *Model Pengelolaan Hutan Berkelanjutan Dalam Kerangka Pembaruan Sistem Hukum Lingkungan Dan Penataan Ruang Indonesia Berbasis Perubahan Iklim (Disertasi)*, UNPAD: Bandung;
- Nadia Astriani, 2020, "Konsep Pembaruan Hukum Sumber Daya Air untuk mewujudkan Pengelolaan Sumber Daya Air berkelanjutan dalam Sistem Hukum Indonesia", *Disertasi*, Bandung: FH Unpad;
- UN ECOSOC, *Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comments No. 15: The Rights to Water*;
- Wawancara penulis dengan Ir. M. Hasbi Azis, M.Si, Adi Setiawan, S.H., M.Ec.Dev, Khopiatuziadah, S.Ag, LL.M, pada 23 Juli 2018, 14 September 2018, 27 Juni 2019, 27 Agustus 2019.