

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sumberdaya air merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang memberikan manfaat untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia dalam segala bidang. Indonesia yang dikenal di seluruh dunia sebagai Negara yang memiliki sumber daya alam yang kaya dan melimpah. Sumber daya alam yang terbarukan (*renewable*) maupun yang tak terbarukan (*nonrenewable*), serta yang berbentuk alam (*natural resource stock*), seperti daerah aliran sungai, danau, kawasan lindung, pesisir, kawasan rawa dan gambut, dan lain-lain, maupun sumber daya alam dalam bentuk komoditas (*natural resource commodity*) seperti kayu, rotan, mineral tambang, minyak dan gas bumi, ikan, dan lain-lain, terdapat merata diseluruh wilayah kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kebutuhan air secara umum, dapat dibagi kedalam tiga kelompok besar yang dibagi berdasarkan sektor kegiatannya yaitu :¹

- a. Kebutuhan domestik (rumah tangga);
- b. Pertanian (irigasi); dan
- c. Industri.

Kebutuhan manusia terhadap air selalu mengalami peningkatan dari waktu ke waktu, bukan saja karena meningkatnya jumlah manusia yang memerlukan air tersebut, melainkan juga karena meningkatnya intensitas dan ragam dari kebutuhan akan air. Di lain pihak, air yang tersedia di dalam alam yang secara potensial dapat dimanfaatkan manusia adalah tetap saja

¹ Daud Silalahi, 2008, *Pengaturan Hukum Sumber Daya Air dan Lingkungan Hidup Di Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 13.

jumlahnya (jika tidak dapat dikatakan cenderung menurun)². Maka dari itu, kekayaan alam yang dimiliki oleh Negara ini haruslah dikelola dengan bijak sehingga dapat menjadi modal untuk kemakmuran rakyat. Seperti halnya dengan pemanfaatan sumberdaya air, yang menjadi kebutuhan dasar manusia untuk melangsungkan kehidupannya.

Secara eksplisit air dinyatakan sebagai barang yang dikuasai oleh Negara, dengan tujuan untuk memakmurkan rakyat. Oleh karenanya, terhadap air melekat konsep penguasaan oleh Negara.³ Jadi, air merupakan suatu barang yang bersifat sebagai kebutuhan dasar rakyat dan kebutuhan untuk kesejahteraan rakyat Indonesia. Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa:

“Bumi dan air ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) disebutkan bahwa, Hak menguasai dari Negara 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 dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Dalam Pasal 16 ayat (2) UUPA mengatur mengenai air disebutkan bahwa, hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) ialah:

² *Ibid*, hlm 11.

³ “Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 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, untuk rakyat dan oleh rakyat.” Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 001/PUU/-I/2003.

- a. Hak guna air,
- b. Hak pemeliharaan dan penangkapan ikan,
- c. Hak guna ruang angkasa,

Dalam rangka tugas-tugas mengatur, penguasa memerintah dan melarang dan melahirkan sistem-sistem perizinan⁴. Sjachran Basah menjelaskan, izin adalah perbuatan hukum administrasi Negara bersegi satu mengaplikasikan peraturan dalam hal *konkreto* berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵

Pengaturan tentang sumberdaya air, di atur pertama kali dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan (selanjutnya disebut UU Pengairan), Isi pokok UU Pengairan terdiri dari 12 Bab dan 17 Pasal yang mengatur mengenai :⁶

1. Bab I : Pengertian (Pasal 1)
2. Bab II : Fungsi (Pasal 2)
3. Bab III : Hak penguasaan dan wewenang (Pasal 3-Pasal 7)
4. Bab IV : Perencanaan dan Perencanaan teknis (Pasal 8-Pasal 9)
5. Bab V : Pembinaan (Pasal 10)
6. Bab VI : Pengusahaan (Pasal 11)
7. Bab VII : Eksploitasi dan Pemeliharaan (Pasal 12)
8. Bab VIII : Perlindungan (Pasal 13)
9. Bab IX : Pembiayaan (Pasal 14)
10. Bab X : Ketentuan Pidana (Pasal 15)
11. Bab XI : Ketentuan Peralihan (Pasal 16)
12. Bab XII : Ketentuan Penutup (Pasal 17)

Karena tidak sesuai dengan kebutuhan dan perubahan dalam kehidupan masyarakat, maka diganti dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang sumberdaya air

⁴ Philipus M Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, hlm. 1.

⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, Yogyakarta, 2003, hlm. 152.

⁶ Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan

(selanjutnya disebut UU SDA). Isi pokok UU SDA terdiri dari 18 bab dan 100 pasal, yang mengatur mengenai:⁷

1. Bab I : Ketentuan umum (Pasal 1-Pasal 12)
2. Bab II : Wewenang dan Tanggungjawab (Pasal 13-Pasal 19)
3. Bab III : Konservasi sumberdaya air (Pasal 20-Pasal 25)
4. Bab IV : Pendayagunaan sumberdaya air (Pasal 26-Pasal 50)
5. Bab V : Pengendalian daya rusak air (Pasal 51-Pasal 58)
6. Bab VI : Perencanaan (Pasal 59-Pasal 62)
7. Bab VII : Pelaksanaan konstruksi, operasi, dan pemeliharaan (Pasal 63-Pasal 64)
8. Bab VIII : Sistem informasi sumberdaya air (Pasal 65-Pasal 69)
9. Bab IX : Pemberdayaan dan pengawasan (Pasal 70-Pasal 76)
10. Bab X : Pembiayaan (Pasal 77-Pasal 81)
11. Bab XI : Hak, kewajiban, dan peran masyarakat (Pasal 82-Pasal 84)
12. Bab XII : Koordinasi (Pasal 85-Pasal 87)
13. Bab XIII : Penyelesaian sengketa (Pasal 88-Pasal 89)
14. Bab XIV : Gugatan masyarakat dalam organisasi (Pasal 90- Pasal 92)
15. Bab XV : Penyidikan (pasal 93)
16. Bab XVI : Ketentuan pidana (Pasal 94- Pasal 96)
17. Bab XVII : Ketentuan Peralihan (Pasal 97-Pasal 98)
18. Bab XVIII : Ketentuan penutup (Pasal 99-Pasal 100)

Beberapa muatan pasal dalam UU SDA mengandung privatisasi (swastanisasi)⁸ dan komersialisasi⁹ sumber daya air oleh swasta dan pelepasan tanggungjawab Negara untuk memenuhi hak atas air, mendorong dari masyarakat untuk melakukan permohonan pembatalan atas undang-undang SDA ke Mahkamah Konstitusi (Selanjutnya disebut MK). Beberapa perwakilan masyarakat dari Pimpinan Pusat Muhammadiyah, Aljami'atul Washliyah,

⁷ Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air

⁸ Swastanisasi adalah proses peralihan produksi barang dan jasa dr sektor pemerintah ke sektor swasta dapat diakses melalui <http://kamusbahasaindonesia.org/Privatisasi%20KamusBahasaIndonesia.org>

⁹Perbuatan menjadikan sesuatu sbg barang dagangan dapat diakses melalui <http://kamusbahasaindonesia.org/komersialisasiKamusBahasaIndonesia.org>

Solidaritas juru parkir pedagang kaki lima pengusaha dan karyawan (SOJUPEK), Kumpulan Vanaprastha, dan beberapa masyarakat perseorangan. Mereka berpendapat bahwa UU SDA bertentangan UUD 1945 dengan alasan sebagai berikut¹⁰ :

1. UU SDA mengandung muatan penguasaan dan monopoli SDA yang bertentangan dengan prinsip di kuasai Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, (Terdapat dalam Pasal 6, Pasal 9, Pasal 26, Pasal 45, Pasal 46, dan Pasal 80 UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang sumber daya air).
2. UU SDA mengandung muatan yang memposisikan bahwa penggunaan air condong untuk kepentingan komersial. (Terdapat dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 10 UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang sumber daya air).
3. UU SDA mengandung muatan yang memicu konflik horizontal. (Terdapat dalam Bagian I umum poin 10 dan Pasal 49 UU Nomor 7 tahun 2004 tentang sumber daya air).
4. UU SDA menghilangkan tanggung jawab Negara dalam pemenuhan kebutuhan air. (Terdapat dalam Pasal 9 ayat (1), Pasal 29 ayat (5), Pasal 40 ayat (4) dan ayat (7), Pasal 45 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 46 ayat (2) UU Nomor 7 tahun 2004 tentang sumber daya air).
5. UU SDA merupakan UU yang diskriminatif. (Terdapat dalam Pasal 92 ayat (1) UU Nomor 7 tahun 2004 tentang sumber daya air).

Berdasarkan permohonan tersebut, MK telah melakukan sidang dan menetapkan Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013. Dalam putusan tersebut MK menyatakan bahwa UU SDA bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Kemudian

¹⁰ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 85/PUU-XI/2013 Perihal Uji Materil Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Pengelolaan Sumber Daya Air.

dalam putusannya, MK juga memberlakukan kembali Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan (selanjutnya disebut UU Pengairan) untuk menghindari kekosongan hukum dalam pengaturan pengelolaan sumber daya air sampai dibentuknya UU sumber daya air yang baru.

Mahkamah Konstitusi menetapkan (6) enam Peraturan Pemerintah sebagai aturan pelaksana dari UU SDA tidak memenuhi (6) enam prinsip dasar pembatasan pengelolaan SDA, sebagaimana yang telah dipertimbangkan kedalam enam prinsip pembatasan pengelolaan SDA itu adalah :¹¹

1. Setiap penguasaan atas air tidak boleh mengganggu, mengenyampingkan, 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 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 dan Badan Usaha Milik Daerah;
6. Apabila setelah semua pembatasan tersebut sudah terpenuhi dan ternyata masih ada kesediaan air, pemerintah masih dimungkinkan untuk memberikan izin kepada usaha swasta untuk melakukan pengusahaan atas air dengan syarat-syarat tertentu dan ketat.

¹¹ *Ibid*, hlm 143.

Putusan MK menimbulkan pergeseran terhadap pengelolaan SDA untuk kedepan khususnya mengenai pengusahaan air tanah. Jika melihat lebih dalam putusan MK tersebut, maka dengan jelas bahwa semangatnya adalah menjamin hak rakyat atas dan memberikan prioritas kepada Negara dalam pengelolaannya agar komersialisasi dan privatisasi air tidak mengenyampingkan hak rakyat atas air. Untuk di Sumatera Barat penulis tertarik untuk melihat pengusahaan air tanah setelah putusan MK, kemudian akibat hukum yang ditimbulkan dari putusan MK terhadap proses pemberian izin pengusahaan air tanah dan akibat hukum terhadap pengusahaan air tanah di Sumatera Barat.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, penulis tertarik melakukan penelitian dengan rumusan judul : **“PENGUSAHAAN AIR TANAH SETELAH PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 85/PUU-XI/2013 DI PROVINSI SUMATERA BARAT”**

B. Rumusan Masalah

Beranjak dari judul dan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana proses pemberian izin pengusahaan air tanah setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 di Provinsi Sumatera Barat?
2. Apa akibat hukum terhadap pengusahaan air tanah setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 di Provinsi Sumatera Barat?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan Rumusan Masalah di atas maka tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah ;

1. Untuk mengetahui proses pemberian izin pengusahaan air tanah setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 di Provinsi Sumatera Barat.
2. Untuk mengetahui akibat hukum terhadap pengusahaan air tanah setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 di Provinsi Sumatera Barat.

D. Manfaat Penelitian

Dilakukannya penelitian ini hendaknya memberikan manfaat berupa:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hendaknya penelitian ini dapat menggali perkembangan ilmu pengetahuan khususnya tentang pengusahaan air tanah untuk setelah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013.

- a. Untuk menambah pemahaman serta wawasan yang mendalam tentang pengusahaan air tanah setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 di Provinsi Sumatera Barat.
- b. Untuk menambah pemahaman dibidang hukum dan hukum sumber daya air khususnya.
- c. Melatih kemampuan penulis untuk membuat suatu karya ilmiah.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, diharapkan penelitian ini menjadi bahan akademik yang dapat diperuntukan dalam pembaharuan hukum, pembentukan atau perubahan beberapa peraturan perundang-undangan terkait pengusahaan air tanah.

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Penelitian ini adalah penelitian hukum dengan pendekatan yuridis sosiologis, yaitu penelitian hukum dengan melihat norma hukum yang berlaku dan menghubungkannya dengan

fakta yang ada dalam masyarakat, sehubungan dengan permasalahan yang ditemukan dalam penelitian dengan mengadakan kajian terhadap peraturan perundang-undangan tertentu dan mengenai pelaksanaannya dalam menyikapi peristiwa hukum yang terjadi di masyarakat.

2. Sifat penelitian

Secara umum penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu mendeskripsikan bagaimana upaya pemerintah khususnya pemerintah daerah terhadap pengaturan perizinan dan akibat hukum dari pengusahaan air tanah setelah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013. Kemudian berupaya menemukan rumusan Pemerintah dari akibat hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-XI/2013.

3. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder, yaitu :

a. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.¹² Data primer yang diperlukan berupa informasi yang terkait dengan bentuk upaya dari pemerintah daerah terhadap pengaturan perizinan dan akibat hukum dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XII/2013.

b. Data sekunder

Data sekunder penelitian ini di peroleh terutama dari bahan hukum baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier. Di samping itu, penelitian ini tentu saja membutuhkan data sekunder lain yang bersumber bukan dari bahan hukum, terutama

¹² Zainuddin Ali, M.A 2009. *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta. Hlm. 106.

berkaitan dengan deskripsi wilayah dan kondisi sosial budaya lokasi penelitian. Sumber data sekunder yang dipakai dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan penelitian, antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar 1945.
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumberdaya Air.
- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan.
- e. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air.
- g. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013.
- h. Peraturan Perundang-Undangan lainnya yang terkait.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang erat kaitannya dengan topik yang penulis angkat dan bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, antara lain:

- a. Berbagai literatur yang relevan.
- b. Karya ilmiah.
- c. Teori-teori dan pendapat ahli hukum.
- d. Berbagai media yang memberikan data dan referensi mengenai topik yang terkait dengan penulisan ini, seperti : media cetak, internet, televisi, dan sebagainya.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan keterangan dan informasi mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, kamus bahasa Indonesia.

4. Alat pengumpulan data

a. Studi Dokumen

Penulis memperoleh data sekunder dengan cara mempelajari literatur dari buku-buku, peraturan perundang-undangan, serta dokumen-dokumen lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

b. Wawancara

Wawancara adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka, ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seorang responden.¹³ Dengan melakukan tanya jawab dengan responden, wawancara tersebut dilakukan pada pihak terkait yaitu pemerintah sebagai yang menjalankan UU dan masyarakat yang mematuhi UU. Pada pelaksanaan wawancara, penulis menggunakan wawancara semi terstruktur, dimana wawancara tersebut dilakukan dengan mengajukan beberapa pertanyaan yang telah dipersiapkan dahulu dan juga mengembangkan pertanyaan tersebut kepada narasumber.

5. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang di pilih adalah Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral provinsi Sumatera Barat. Peneliti memilih tentang perusahaan air tanah ini dikarenakan peneliti merasa

¹³ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelittian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal.82.

ada beberapa masalah yang menarik dibahas untuk dilakukan penelitian dengan keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 yang berdampak pada perizinan perusahaan air tanah dan akibat hukum terhadap perusahaan air tanah serta akibat hukum lain yang ditimbulkannya.

6. Pengolahan dan Analisis Data

Merupakan suatu proses dimana setelah memperoleh data kemudian ditentukan materi-materi apa saja yang dibutuhkan sebagai bagian dari penulisan.

a. Pengolahan Data

Penulis mengumpulkan data yang ada, baik yang di dapat dari hasil penelitian maupun dari literatur yang berkaitan dengan judul penelitian, kemudian merapikan dan memilih kembali data yang sesuai dengan keperluan dan tujuan penelitian melalui proses editing.

b. Analisis Data

Analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisa data kualitatif. Analisa data kualitatif bertujuan menghasilkan penemuan-penemuan yang tidak dapat dicapai dengan menggunakan prosedur-prosedur statistik atau cara-cara lain dari kuantifikasi (pengukuran) dengan mengacu pada konsep-konsep dan atau teori-teori yang relevan, untuk disimpulkan hakekatnya dan dikaitkan dengan simpulan mengenai gejala atau fakta-fakta lainnya untuk dibuatkan hipotesanya. Metode analisis kualitatif merupakan kajian yang menggunakan data-data teks, persepsi, dan bahan-bahan tertulis lain untuk mengetahui hal-hal yang tidak terukur dengan pasti (*intangibile*).¹⁴

¹⁴ Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI – Press, Jakarta, hlm. 32.