

RENCANA PELARANGAN PENGGUNAAN AIR TANAH DI DKI JAKARTA: BENTURAN ANTARA KEPENTINGAN PEMERINTAH DENGAN HAK MASYARAKAT

Daniel Yonatan¹, Immanuel Parulian Setiadi², Kevin Bryan Simon Rompas³

¹*Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Email: daniel.yonatan@ui.ac.id*

²*Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Email: immanuel.parulian@ui.ac.id*

³*Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Email: kevin.bryan@ui.ac.id*

Abstract

Currently Jakarta's regional government is planning a regulation regarding the prohibition of groundwater use for its residents. This prohibition is caused by the fact that the land's surface in Jakarta experiences a continuous derivation every year. On the other hand, Jakarta's residents still have a very high dependence on groundwater, either to fulfill household or industrial needs. The constitution stipulates that water and natural resources are used as much as possible for the welfare of the people so that the prohibition on the use of groundwater in Jakarta should consider the water rights of the people which are guaranteed by the constitution. This causes a conflict of interest between the local government's attempt to protect the environment and the residents' need for groundwater. The efforts to distribute piped water evenly as a substitute for groundwater are often deadlocked, from this point the regulations from Mexico and Kenya can be adapted as a country that also has the same problems as a solution. Both countries solved the problem by implementing a licensing and monitoring system that restricted the use of groundwater, which can be applied while the installation of piped water to 100% of the Jakarta area is completed. The method used in this research is a normative research method using secondary data.

Keywords: *Conflict of Interest; Government's interest; Ground Water; Right of Water.*

Abstrak

Saat ini pemerintah daerah Jakarta sedang merencanakan regulasi perihal pelarangan penggunaan air tanah bagi penduduk Jakarta. Pelarangan ini dilatar belakangi oleh fakta bahwa permukaan tanah di Jakarta mengalami penurunan terus-menerus setiap tahunnya. Di sisi lain masih banyak penduduk daerah Jakarta yang menggunakan air tanah sebagai sumber air utama baik untuk menunjang kebutuhan rumah tangga atau kebutuhan industri. Konstitusi menegaskan bahwa air dan sumber daya alam dipergunakan sebesar- besarnya demi kemakmuran rakyat, sehingga pelarangan penggunaan air tanah di Jakarta ini sejatinya harus secara hati-hati memperhatikan hak air yang dimiliki rakyat yang dijamin oleh konstitusi. Hal ini menyebabkan timbul benturan antar kepentingan antara kepentingan pemerintah daerah dalam melindungi lingkungan dengan kebutuhan warga akan air tanah. Usaha untuk menyalurkan air pipa secara merata sebagai pengganti air juga sering kali menemui titik buntu, daripada hal itu dapat diterapkan pengaturan di negara Meksiko dan Kenya sebagai negara yang mengalami masalah yang sama sebagai suatu solusi. Kedua negara tersebut mengatasi permasalahan ini dengan menerapkan sistem perizinan dan pengawasan yang ketat terhadap penggunaan air tanah. Solusi tersebut dapat diaplikasikan sembari menunggu proses instalasi air pipa merata 100% wilayah Jakarta. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian secara yuridis normatif yang menggunakan sumber data kepustakaan sekunder.

Kata Kunci: *Air Tanah; Benturan Kepentingan; Hak atas Air; Kepentingan Pemerintah.*

1. Pendahuluan

Air merupakan sumber kehidupan bagi semua makhluk hidup, termasuk di dalamnya adalah kita yaitu umat manusia, di mana hal tersebut dapat kita pergunakan, namun harus dengan rasa penuh tanggung jawab.¹ Jika tidak, sikap acuh tak acuh dalam menggunakan sumber daya alam akan berdampak buruk pada generasi yang akan datang. Meskipun air merupakan sumber daya alam yang dapat diperbaharui, namun pertumbuhan penduduk yang tinggi menyebabkan penggunaan sumber daya air meningkat secara drastis, sehingga akan tiba suatu titik di mana ketersediaan air bersih sudah tidak sebanding dengan jumlah penduduk yang ada. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.²

Terhadap rumusan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, terdapat dua hal yang bisa diperhatikan, yakni: Pertama, makna “kekayaan alam dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, sebagaimana yang dirumuskan dalam UUD 1945 seyogianya dimaknai bahwa rakyat yang dimaksud adalah rakyat di mana sumber daya alam tersebut berada. Dengan kewajiban bagi negara bahwa daerah yang akan diambil kekayaan alamnya minimal mendapat serta menikmati terlebih dahulu hasilnya, demi terjaminnya kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat setempat.³ Kedua, kata “sebesar-besarnya” ini bukanlah bermakna bahwa penggunaan sumber daya air benar-benar digunakan untuk rakyat secara absolut dan masif. Jika kita mengacu pada kondisi di waktu penduduk Indonesia tidak sebanyak sekarang, maka konsepsi penggunaan sebesar-besarnya ini sangat bisa dimungkinkan. Terkait hal tersebut, Negara telah mengeluarkan berbagai regulasi yang membatasi penggunaan sumber daya air yang memiliki tujuan untuk menyeimbangkan dua hal, yaitu untuk mencukupi kebutuhan masyarakat akan air serta untuk tetap menjaga dan melestarikan sumber-sumber air yang ada. Beberapa regulasi yang ada dan berlaku saat ini tentang penggunaan air adalah:

1. Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
2. Undang-Undang No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air;
3. Peraturan Pemerintah No. 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air;
4. Surat Edaran Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1911.SE/43/BGL/2019 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Penggunaan Air Tanah Sebelum ditetapkannya Peraturan Pelaksana dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air.

Aturan-aturan tersebut telah mengadopsi *zeitgeist* yaitu cara pandang yang lebih modern yang mana cara pandang penggunaan sumber daya alam pada masa sekarang sudah lebih berfokus pada perlindungan dan pemberdayaan sumber daya alam.

¹ Kasiyo, M. (2007). *Dampak pendayagunaan air bawah tanah melalui sumur bor di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta*. Depok: Universitas Indonesia, hlm. 18.

² Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen IV, LN. No. 14 Tahun 2006.

³ Astiti, T. I. P., *et al.* (2015). Implementasi Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945 Dalam Berbagai Perundang-Undangan Tentang Sumberdaya Alam. *Udayana Master Law Journal*. 4(1), hlm. 72.

Perlindungan dan pemberdayaan sumber daya alam sering sekali berbenturan dengan prinsip pembangunan. Terhadap hal tersebut diciptakanlah sebuah konsep pembangunan untuk mengatasi benturan tersebut yang dikenal dengan pembangunan berkelanjutan. Konsepsi pembangunan berkelanjutan pada awalnya hanya mencantumkan bahwa pembangunan dilakukan dengan menjamin hak-hak generasi mendatang untuk mendapatkan serta merasakan hal yang sama. Terhadap konsepsi awal ini, perlindungan dan pemberdayaan sumber daya alam tidaklah secara eksplisit disebutkan, sehingga membuka banyak penafsiran terhadap hal ini. Salah seorang sarjana hukum asal Australia, Ben Boer, memberikan kritik terkait konsepsi ini dan memberikan saran dengan menggantinya dengan istilah *Ecologically Sustainable Development*.⁴ Pemberian saran pengganti ini diharapkan sebagai penyempurna dari konsepsi sebelumnya, dengan konsepsi baru ini lebih memperhatikan kepentingan alam (lingkungan).

Dalam perkembangannya, sebagai bentuk kesadaran bahwa sumber daya alam itu terbatas dan pelestarian lingkungan itu penting, negara-negara di dunia secara berdampingan mendiskusikan hal ini dalam forum yang diprakarsai oleh *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) yang kemudian melahirkan Deklarasi Rio pada tahun 1992, di mana didalamnya tertulis beberapa prinsip yang patut ditaati dalam melakukan pembangunan yang berwawasan lingkungan (*Ecologically Sustainable Development*), diantaranya adalah: 1. Keadilan antargenerasi (*intergenerational equity*) 2. Keadilan dalam satu generasi (*intragenerational equity*) 3. Prinsip pencegahan dini (*precautionary principle*) 4. Perlindungan keanekaragaman hayati (*conservation of biological diversity*) 5. Internalisasi biaya lingkungan dan mekanisme insentif (*internalisation of environmental cost and incentive mechanism*).⁵ Salah satu prinsip yang menonjol dari Deklarasi Rio ini adalah *Intergenerational Equity*.⁶ Adapun yang dimaksud dengan *Intergenerational Equity* ini adalah bahwa generasi sekarang memiliki kewajiban untuk menjamin pemenuhan kebutuhan dan kesempatan dari generasi mendatang, sehingga generasi yang akan datang dapat menikmati sumber daya yang sama dengan generasi sekarang.⁷ Hal ini merupakan hal yang amat penting bagi keberlangsungan ekosistem, mengingat bahwa sumber daya alam itu terbatas maka sudah seharusnya generasi sekarang yang “menguasai” sumber daya alam yang ada di Bumi, bertanggung jawab untuk memelihara Bumi, sama halnya kita (generasi sekarang) menikmati warisan (*heritage*) sumber daya alam Bumi ini dari generasi sebelumnya. Konsepsi pemikiran Pembangunan Berkelanjutan yang Berwawasan Lingkungan (*Ecologically Sustainable Development*) ini dapat diibaratkan sebagai pedang bermata dua. Pada satu sisi, memberikan manfaat lebih terhadap kesinambungan suatu ekosistem, tetapi di sisi lain dapat mengganggu bahkan merugikan kepentingan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari kepentingan mereka dalam menggunakan sumber daya alam sebagai sumber kehidupan mereka. Kepentingan alam yang dikerjakan atau diwakili oleh Pemerintah (atau lembaga masyarakat lainnya) adalah

⁴ Santosa, M. A. (2016). *Alam pun Butuh Hukum dan Keadilan*. Jakarta Timur: Prima Pustaka, hlm. 3-4.

⁵ *Ibid.*

⁶ United Nations. (1992). *Rio Declaration on Environment and Development*. Rio de Janeiro: The United Nations Conference on Environment and Development.

⁷ *Ibid.*

kepentingan dalam menjaga serta melestarikan alam, sesuai dengan Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan.

Meskipun telah berlaku beberapa regulasi yang mengatur mengenai penggunaan air, namun keberadaan regulasi-regulasi tersebut semata-mata tidak dapat menjawab serta mengatasi masalah-masalah yang ada. Salah satunya adalah masalah yang menjadi pokok bahasan dalam tulisan ini, yaitu permasalahan yang dimiliki DKI Jakarta terkait penggunaan sumber daya alam, khususnya air bersih dari air tanah yang mengakibatkan terjadinya penurunan permukaan tanah (*land subsidence*). Oleh sebab itu, Pemerintah DKI Jakarta pada tahun 2021 berencana untuk melarang penggunaan air tanah. Padahal sebagaimana yang telah kita ketahui, bahwa tidak semua masyarakat DKI Jakarta bisa mendapatkan fasilitas air bersih dalam bentuk air pipa. Sehingga, masih banyak masyarakat DKI Jakarta yang menggunakan air tanah sebagai sumber air bersih dikarenakan tidak tersedianya air pipa bagi mereka.⁸ Pengguna air tanah di Jakarta saat ini berjumlah 35% dari total warga DKI Jakarta yang masih menggunakan air tanah menjadi sumber air utama bagi kehidupan sehari-hari, hal ini dikemukakan oleh Direktur Utama PT PAM Jaya Bambang Hernowo.⁹ Penggunaan air tanah dalam jumlah besar secara terus-menerus ini menimbulkan masalah besar bagi DKI Jakarta, yaitu terjadinya penurunan permukaan tanah (*land subsidence*). Penurunan tanah di Jakarta diketahui dapat disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya adalah faktor alamiah (geologi), faktor beban pembangunan, dan faktor pengambilan air tanah.¹⁰ Dalam kasus di DKI Jakarta, faktor pengambilan air tanah merupakan faktor yang menjadi penyebab utama (*causa proxima*) dari terjadinya penurunan muka tanah.¹¹ Masalah ini menjadi dasar permasalahan yang mengakibatkan Pemerintah DKI Jakarta untuk mulai melakukan perencanaan pelarangan penggunaan air tanah, di mana perencanaan oleh pemerintah DKI Jakarta ini dapat mengancam hak masyarakat yang masih sepenuhnya bergantung pada air tanah sebagai sumber air bersih dalam upaya pemenuhan kebutuhan air guna menjalani kehidupan sehari-hari.

Terhadap hal pertentangan sebagaimana dampak dari pelarangan penggunaan air tanah oleh Pemerintah DKI Jakarta, terdapat sebuah mazhab yang memberikan pendapat mengenai hal pertentangan-pertentangan yang ada dalam kehidupan manusia. Dua orang sarjana asal Inggris yaitu Jeremy Bentham dan John S. Mill, mengemukakan teori bahwasannya kebahagiaan terbesar adalah untuk khalayak ramai (*The Greatest Happiness is for The Greatest Numbers*). Berdasarkan teori tersebut, Jeremy Bentham dan John S. Mill ditetapkan sebagai pencetus mazhab *Utilitarianisme*. Konsep utama dari paham Utilitarian adalah bahwa segala sesuatu tindakan itu haruslah memiliki manfaat yang sebesar-besarnya, dan manfaatnya haruslah dirasakan oleh khalayak ramai sebanyak-banyaknya.¹² Dalam penerapannya pada aspek Pemerintahan (*governance*), teori Utilitarian ini bisa diterapkan dengan rumusnya yaitu: kesejahteraan terbesar bagi golongan masyarakat terbanyak

⁸ Nafian, M. I. (2021). 35% Warga DKI Masih Gunakan Air Tanah, PAM Jaya: Aspek Lingkungan Terganggu. <https://new.detik.com/berita/d-5306804/35-warga-dki-masih-gunakan-air-tanah-pam-jaya-aspek-lingkungan-terganggu>.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Departemen Fisika FMIPA Universitas Padjadjaran. (2018). Jurnal Ilmu dan Inovasi Fisika 02, (02), 88 – 99.

¹¹ *Ibid.*

¹² Pranowo, Y. (2020). Prinsip Utilitarisme sebagai Dasar Hidup Bermasyarakat. *Paradigma: Jurnal Filsafat, Sains, Teknologi, dan Sosial Budaya*, 26(2), 172-179.

(*majority*). Konsekuensi logis jika Pemerintah (dalam arti luas) memberlakukan kebijakan yang berdasarkan pada mazhab Utilitarianisme ini, adalah terlanggarnya hak-hak kelompok masyarakat marginal demi terselenggarakannya kesejahteraan bagi masyarakat terbanyak (*majority*).¹³ Letak permasalahan di sini adalah: jika terjadi benturan kepentingan antara hak yang dimiliki oleh masyarakat dan kewajiban yang dimiliki Pemerintah, maka apakah adil jika Pemerintah mengorbankan sebagian kecil masyarakat DKI Jakarta yang masih menggunakan air tanah, demi kesejahteraan bagi sebagian besar masyarakat DKI Jakarta.

Maka daripada itu, dapat disimpulkan beberapa masalah terkait kasus yang menjadi permasalahan penelitian ini, yaitu: besarnya kepentingan Pemerintah DKI Jakarta dalam melarang penggunaan air tanah di DKI Jakarta. Besarnya kepentingan masyarakat DKI Jakarta dalam mempertahankan hak mereka untuk tetap menggunakan air tanah. Dari kedua kepentingan tersebut, yakni antara Pemerintah DKI Jakarta dengan masyarakat DKI Jakarta, timbul permasalahan yakni kepentingan manakah yang seharusnya diutamakan, dan apa alternatif penyelesaian terkait masalah ini di negara lain, dan penerapan alternatif tersebut di Indonesia. Dengan demikian, penelitian ini adalah upaya untuk mencari jalan tengah dari adanya benturan antara kepentingan masyarakat dan kepentingan pemerintah, juga sebagai harapan bagi Pemerintah DKI Jakarta untuk tidak salah dalam menerapkan kebijakan.

2. Metode

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji menegaskan bahwa penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti sumber-sumber kepustakaan hukum (sebagai data sekunder) yang terdiri atas beberapa jenis, yaitu: Penelitian terhadap asas-asas hukum, Penelitian terhadap sistematika hukum, Penelitian vertikal/horizontal hierarki perundang-undangan, Perbandingan hukum dan Sejarah hukum. Sementara itu, Sutadnyo Wigyosubroto berpendapat bahwa penelitian yuridis normatif disebut juga sebagai penelitian yuridis doktrinal yang merupakan penelitian terhadap konsep-konsep hukum yang dikembangkan berdasarkan doktrin yang dipikirkan oleh sang peneliti. Dapat diambil inti sari bahwa penelitian yuridis normatif atau doktrinal adalah salah satu metode penelitian hukum yang meneliti berbagai sumber dan jenis kepustakaan hukum yang kemudian akan dikembangkan untuk menjawab permasalahan (*ide penelitian*) dari peneliti. Dengan demikian, dalam penelitian ini dipergunakan sumber-sumber kepustakaan hukum seperti buku, jurnal/artikel dalam negeri maupun yang dari luar negeri untuk menjawab permasalahan yang menjadi pokok bahasan dalam jurnal ini.

3. Analisis

Analisis pada tulisan ini akan dibagi ke dalam beberapa bagian, di mana akan dibuka dengan kepentingan pemerintah dalam pelarangan penggunaan air tanah di Jakarta, kemudian akan dilanjutkan dengan hak masyarakat terhadap air tanah di Jakarta, setelah itu akan dijelaskan antara benturan di antara dua kepentingan ini melalui pembahasan pada bagian benturan kepentingan pemerintah dengan hak masyarakat akan air tanah. Setelah benturan dipaparkan akan dijelaskan pengaturan

¹³ *Ibid.*

negara Meksiko dan Kenya dalam hal pengaturan perihal air tanah, yang mana hal ini ditujukan dalam rangka mencari solusi permasalahan air tanah di Jakarta.

3.1 Kepentingan Pemerintah dalam Pelarangan Penggunaan Air Tanah di Jakarta

Di balik setiap kebijakan dan aturan yang dibentuk oleh pemerintah, terdapat suatu politik hukum yang melatarbelakangi. Politik hukum tersebut dalam bentuk nyata umumnya terwujud dalam bentuk kepentingan. Di balik rencana pelarangan penggunaan air tanah di Jakarta dapat ditemukan beberapa kepentingan pemerintah yang mendasari. Pertama, kepentingan datang dari paksaan dan dorongan Undang-Undang, di mana Undang-Undang meletakkan kewajiban bagi pemerintah untuk menjaga dan melindungi alam dari kerusakan lingkungan. Kewajiban tersebut tercantum dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan hidup. Salah satu ketentuan dalam Undang-Undang ini mengisyaratkan adanya upaya-upaya yang dilakukan demi mencegah terjadinya kerusakan lingkungan hidup, yang mana dijelaskan dalam pasal 1 ayat 2 yang berbunyi “*Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.*”¹⁴

Lebih daripada itu Undang-Undang ini mencitakan perlindungan lingkungan hidup dalam rangka melindungi wilayah Indonesia dari adanya kerusakan lingkungan hidup.¹⁵ Mengenai cita ini pelaksanaannya dijabarkan dan direncanakan dalam Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH), yang tampil dalam skala nasional di mana akan dituangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah, dalam skala provinsi dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah, dan dalam skala kabupaten atau kota akan dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota. RPPLH memuat suatu substansi penting yaitu pengendalian, pemantauan, serta pendayagunaan dan pelestarian sumber daya alam.¹⁶ Selain itu Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan lingkungan hidup juga menganut prinsip tanggung jawab negara,¹⁷ yang salah satunya memiliki arti bahwa negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup. Kiranya kedua hal tersebut menjadi kepentingan pemerintah ditinjau dari segi Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup bukan satu-satunya kepentingan pemerintah untuk menjaga lingkungan, namun konstitusi juga mengamanatkan hal tersebut. Amanat tersebut datang dari pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 di mana pasal

¹⁴ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. LN No.140 Tahun 2009, TLN No. 5059.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

tersebut berbunyi “*Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.*”¹⁸ Konsep Perekonomian Nasional yang ditegaskan dalam UUD 1945 pada prinsip berwawasan lingkungan, perihal yang dimaksud dengan berkelanjutan sejatinya turut tercantum menjadi salah satu prinsip dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yakni prinsip kelestarian dan keberlanjutan. Prinsip keberlanjutan sendiri telah dipopulerkan lewat laporan *Our Common Future* oleh *World Commission on Environmental dan Development* tahun 1987.¹⁹ Pembangunan berkelanjutan dipahami “sebagai pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi masa kini tanpa mengorbankan pemenuhan kebutuhan generasi yang akan datang.”²⁰ Dimana tujuan dari pembangunan berkelanjutan adalah mengatur sistem alam dalam rangka pelestarian manusia generasi sekarang dan generasi masa depan.²¹ Selain prinsip berkelanjutan, perekonomian nasional menurut konstitusi juga menganut prinsip berwawasan lingkungan. Prinsip berwawasan lingkungan sendiri mengedepankan pengelolaan potensi sumber daya alam yang ada di suatu kawasan secara terencana, bertanggung jawab dan sesuai dengan daya dukungnya supaya tidak muncul masalah penurunan kualitas lingkungan hidup dan kehidupan manusia.²² Sehingga dapat dilihat bahwa konstitusi juga memberikan suatu amanat kepada pemerintah untuk menjaga lingkungan dari kerusakan.

Kerusakan lingkungan adalah istilah yang telah sering diaplikasikan, maka dari itu perlu kiranya untuk melihat terminologi dari kerusakan lingkungan itu sendiri. Undang-Undang telah menggariskan apa yang dimaksud sebagai kerusakan lingkungan yakni dalam pasal 1 angka 17 Undang-Undang No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di mana dijelaskan bahwa “*Kerusakan lingkungan hidup adalah perubahan langsung dan/atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.*” Dari definisi tersebut dapat dilihat terdapat kriteria baku kerusakan lingkungan hidup yang menjadi ambang batas menentukan kerusakan lingkungan, sehingga penting untuk dipahami perihal kriteria baku kerusakan lingkungan. Hal tersebut telah dijelaskan pada pasal 1 angka 15 Undang-Undang No.32 Tahun 2009 yang mana menyebutkan “*Kriteria baku kerusakan lingkungan hidup adalah ukuran batas perubahan sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang dapat ditanggung oleh lingkungan hidup untuk dapat tetap melestarikan fungsinya.*”²³ Itulah pemahaman perihal kerusakan lingkungan yang dipahami menurut Undang-Undang.

¹⁸ Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen IV, LN. No. 14 Tahun 2006.

¹⁹ Wibisana, A. G. (2017). Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Pertanggungjawaban Perdata. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 40.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² Cahyani, S. D., & Aji, R. S. (2018). Strategi Pembangunan Berwawasan Lingkungan Kawasan Permukiman Segi Empat Emas Tunjungan Surabaya. *Mintakat: Jurnal Arsitektur*, 18(2). 115-128.

²³ Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. LN No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059.

Di balik rencana pelarangan penggunaan air tanah di DKI Jakarta, telah kita lihat sebelumnya dari kutipan data kondisi geologis di mana penggunaan air tanah yang terus menerus menyebabkan turunnya permukaan tanah di DKI Jakarta, akibat daripada penurunan muka tanah di Jakarta ini telah dirasakan langsung oleh penduduk wilayah ibukota ini, utamanya bagi penduduk yang tinggal di daerah pesisir yang mana telah merasakan tempat tinggalnya terendam oleh air laut. Untuk menyelaraskan antara ketentuan perundang-undangan dan masalah penurunan tanah ini, perlu dilihat apakah perihal penurunan daratan di Jakarta dapat diklasifikasikan sebagai kerusakan lingkungan. Kerusakan lingkungan berpatokan pada kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, maka perubahan fisik yang terjadi dalam hal ini adalah penurunan ketinggian daratan dapat menyebabkan lingkungan hidup kehilangan kelestariannya. Hal ini dapat dilihat secara nyata pada permukiman daerah sekitar pesisir yang merupakan daratan mulai beralih menjadi daerah yang digenangi air yang mana membuat daerah tersebut kehilangan fungsi awalnya sebagai daerah daratan, artinya penurunan permukaan tanah ini dapat diterima dan dilihat sebagai kerusakan lingkungan maka, secara memaksa telah mendorong pemerintah melalui Undang-Undang No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup untuk menjaga lingkungan yang dalam konteks ini adalah penurunan muka daratan. Juga selain itu, pemerintah sebagaimana telah dijabarkan di atas sebagai perintah konstitusi melalui prinsip pembangunan berwawasan lingkungan untuk mengelola sumber daya alam agar tidak terjadi degradasi kualitas lingkungan. Hal inilah yang menjadi kepentingan pemerintah yang pertama dibalik adanya rencana pelarangan penggunaan air tanah di DKI Jakarta.

Negara yang dalam hal ini dijalankan oleh pemerintah, memiliki kepentingan yang tidak hanya berdasarkan pada Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan dan konstitusi. Namun juga kepentingan pemerintah itu datang dari teori-teori fungsi negara. Pemerintah sebagai perwujudan dari negara bertugas salah-satunya untuk menjaga hak milik dari warganya, fungsi negara semacam ini adalah fungsi secara internal sebagaimana dijelaskan oleh Mac Iver yang mana disebutkan salah satu fungsi negara adalah memberikan perlindungan terhadap hak hidup dan hak milik.²⁴ Hak milik yang dijelaskan oleh Mac Iver masuk ke dalam fungsi perlindungan daripada negara bersama-sama dengan fungsi kepolisian. Oleh karena itu, negara yang salah satu fungsinya adalah menjaga hak milik dari masyarakat, dalam hal penurunan tanah di Jakarta berkepentingan untuk menjaga hak milik dari warga yang terancam musnah dikarenakan tenggelam oleh air laut, di mana fakta telah menunjukkan bahwa penurunan tanah di Jakarta telah banyak membuat tanah dan tempat tinggal warga pesisir terendam air laut dan kehilangan fungsi awalnya. Bilamana suatu wilayah tanah terendam dan hilang fungsi awalnya tanah maka dapat menyebabkan hilangnya hak atas tanah. Pemahaman semacam ini dipahami oleh Undang-Undang sebagai tanah yang musnah, di mana fisik tanah yang musnah ini dapat menyebabkan hilangnya hak seseorang secara yuridis atas kepemilikan tanah tersebut.²⁵

²⁴ MacIver. (1965). *Negara Modern*. Jakarta: Penerbit Ichtiar, hlm. 146.

²⁵ Parlindungan, A.P. (1989). *Berakhirnya Hak Atas Tanah Menurut UUPA*. Bandung: Mandar Maju, hlm.18.

Ketentuan perihal ini terdapat dalam Undang-Undang Pokok Agraria tepatnya pada pasal 27 ayat b yang mana menyatakan terhadap hak milik adalah hilang hak atas tanahnya jika tanah tersebut musnah, dan juga terhadap Hak Guna Bangunan serta Hak Guna Usaha, tanah yang musnah adalah salah satu sebab hilangnya hak atas tanah tersebut yang mana diatur pasal 40 ayat f serta 34 ayat f Undang-Undang Pokok Agraria.²⁶ Kita telah melihat bahwa penduduk daerah pesisir Jakarta harus kehilangan rumah dan tanahnya dikarenakan terendamnya daerah tempat tinggal mereka oleh air laut. Yang mana artinya warga tersebut telah kehilangan hak atas tanah dan tempat tinggalnya dikarenakan musnahnya tanah tempat tinggal mereka. Hak milik yang dijadikan contoh di sini baru hak milik yang dibatasi hanya dalam konteks tanah serta rumah, perihal hak milik dalam konteks benda bergerak juga kemungkinan musnah karena tenggelamnya rumah. Fungsi perlindungan akan hak milik ini juga menjadi kepentingan lainnya bagi pemerintah dibalik rencana pelarangan penggunaan air tanah di Jakarta yang diketahui menjadi penyebab penurunan daratan di Jakarta.

Dua kepentingan tersebut adalah alasan dibalik adanya rencana pelarangan penggunaan air tanah di Jakarta, yang setelah dikaji mengakibatkan menurunnya permukaan tanah kemudian lambat laun akan menenggelamkan Jakarta. Yang mana tenggelamnya Jakarta dipahami dan diklasifikasikan sebagai suatu kerusakan lingkungan yang berdasarkan konstitusi dan berdasarkan Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup wajib di cegah oleh pemerintah, dan juga sebagai bentuk menjalankan fungsi negara untuk menjaga hak milik warganya dari kemusnahan karena bencana atau pun kerusakan lingkungan.

3.2 Hak Masyarakat terhadap Air Tanah di DKI Jakarta

Air tanah merupakan suatu hal penting bagi sebagian warga Jakarta, hal ini dikarenakan air tanah masih menjadi sumber air bersih utama sebagai pemenuhan kebutuhan sehari – hari maupun sumber air minum bagi sebagian warga Jakarta.²⁷ Penggunaan air tanah di Jakarta saat ini berada pada angka tujuh juta kubik meter atau 220 liter air per detik, data menunjukkan besarnya kebutuhan air warga Jakarta yang belum dapat dipenuhi perusahaan air yang mengakibatkan sebagian besar warga Jakarta dalam upaya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari terhadap air bersih masih menggunakan air tanah sebagai sumber daya air utama.²⁸

Penggunaan air tanah menjadi pilihan utama sebagian warga Jakarta dikarenakan oleh dua hal utama yaitu alasan untuk menggunakan air yaitu faktor ekonomi serta kebiasaan dan alasan bagi warga Jakarta untuk tidak pindah

²⁶ Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, LN No. 104 Tahun 960, TLN No. 2043.

²⁷ Badan Pusat Statistik Provinsi DKI Jakarta. (2020). <https://jakarta.bps.go.id/indicator/27/549/1/distribusi-persentase-rumah-tangga-menurut-kabupaten-kota-dan-sumber-air-minum-di-provinsi-dki-jakarta.html>.

²⁸ Badan Pusat Statistik Provinsi DKI Jakarta. (2020). <https://jakarta.bps.go.id/indicator/27/549/1/distribusi-persentase-rumah-tangga-menurut-kabupaten-kota-dan-sumber-air-minum-di-provinsi-dki-jakarta.html>.

menggunakan air pipa. Dalam menggunakan air tanah, warga tidak perlu memberikan biaya tambahan berdasarkan jumlah air yang mereka gunakan, biaya yang dikeluarkan hanyalah biaya pengeluaran listrik untuk menjalankan pompa. Faktor ekonomi ini menjadi faktor utama alasan digunakannya air tanah dikarenakan sebagian besar warga Jakarta yang menggunakan air tanah merupakan masyarakat dengan kategori pendapatan menengah ke bawah. Penggunaan air tanah oleh warga Jakarta telah dilakukan secara turun-temurun, hal ini menyebabkan suatu kebiasaan di mana sebagian warga merasa bahwa menggunakan air tanah sebagai sumber air bersih utama, merupakan hal yang sudah seharusnya dilakukan sehingga pemikiran ini menyebabkan masyarakat Jakarta warga enggan untuk berpindah menggunakan sumber air pipa.

Terdapat beberapa alasan dari warga Jakarta yang enggan untuk meninggalkan air tanah dan berpindah menggunakan air pipa, dikutip dari kompas alasan tersebut diantaranya adalah faktor biaya dan stigma negatif terhadap air pipa.²⁹ Untuk dapat menggunakan air pipa diperlukan biaya instalasi penyambungan pipa dari rumah ke pipa air pipa terdekat setelah itu biaya penggunaan air tiap bulan dihitung dari kuantitas penggunaan air yang digunakan, daerah di Jakarta didominasi oleh kos-kosan di mana penggunaan air akan lebih tinggi selain itu kebiasaan menghemat air belum ajek dalam kebiasaan warga Jakarta sehingga untuk mengurangi pengeluaran biaya yang dikeluarkan untuk memenuhi kebutuhan air bersih sebagian warga akan memilih menggunakan air tanah.

Alasan lain adalah stigma negatif warga terhadap air pipa yang menyebabkan kebanyakan warga merasa tidak yakin terhadap kualitas air pipa. Sebagaimana diketahui masyarakat pada umumnya sumber utama baku air yang digunakan oleh perusahaan air pipa dalam memenuhi kebutuhan air guna menjalankan usaha adalah air sungai yang kemudian di daur ulang sedemikian rupa untuk menjadi air layak pakai yang dapat dikategorikan sebagai air bersih. Stigma negatif bahwa air pipa merupakan daur ulang yang berasal dari sungai dengan air yang tercemar inilah yang menjadi permasalahan dalam kepercayaan warga untuk menggunakan air pipa.³⁰ Terpenuhinya faktor-faktor ini menjadi alasan bagi warga Jakarta untuk terus menggunakan air tanah sebagai sumber pemenuhan kebutuhan air, hal ini merupakan hal yang sah menurut aturan hukum yang berlaku karena pada dasarnya pemerintah Indonesia mengakui hak air bagi masyarakat sebagai hak yang dijamin pemenuhannya oleh pemerintah.

Air merupakan kebutuhan mendasar yang menjadi hak dan harus dipenuhi guna menjalani serta mempertahankan kehidupan, namun sebuah hak tidak memiliki arti apapun jika tidak memiliki aturan dalam undang-undang hal ini merupakan pandangan Jeremy Bentham dalam hak, dia memberi suatu contoh bahwa seorang pengemis yang sedang kelaparan memiliki hak untuk makan namun dia tidak bisa melakukan apapun guna mewujudkan haknya tersebut sehingga hak ini tidak berarti apapun dan hanya merupakan sebuah konsep belaka.³¹ Guna melindungi kepentingan warga negaranya dalam pemenuhan

²⁹ Anwar, L. A. (2021). Warga Enggan dan Gengsi untuk Berpindah dari Air Tanah ke Air Perpipaan. https://www.kompas.id/baca/metro/2021/03/26/warga-enggan-dan-gengsi-untuk-berpindah-dari-air-tanah-ke-air-perpipaan/?status=sukses_login&status_login=login&isVerified=false.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Marzuki, P. A. (2009). Pengantar Ilmu Hukum. Jakarta: Kencana, hlm. 164.

kebutuhan hak atas air sebagai kebutuhan serta penunjang kesejahteraan sosial, PBB membuat peraturan yang tertuang dalam resolusi No. 64/292 yang dikeluarkan pada tahun 2010 yang menyatakan bahwa hak atas air merupakan salah satu bagian dari hak asasi manusia yang harus dipenuhi oleh pemerintah. Sebati, pemerintah Indonesia dalam konstitusi negara juga menjamin hak rakyat terhadap air.

Hal ini dituliskan dalam konstitusi negara yaitu pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar – besar kemakmuran rakyat.”³² Pasal ini menyatakan secara tersurat bahwa air yang terkandung di dalam alam Indonesia akan dimanfaatkan untuk kemakmuran rakyat di mana hal ini merupakan salah satu bentuk usaha dalam pemenuhan prinsip dasar hak asasi manusia yang tertulis pada pasal 28A UUD 1945 yaitu “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak untuk mempertahankan kehidupannya”. Berdasarkan pembagian norma hukum dalam suatu negara yang dikemukakan oleh Nawiasky berdasarkan pengembangan dari teori Hans Kelsen, ketentuan ini merupakan norma hukum yang termasuk kedalam pengkategorian *staatgrundgezet* yaitu aturan dasar negara/aturan pokok negara, di Indonesia yang termasuk dalam hal ini adalah batang tubuh UUD 1945, ketetapan MPR dan hukum dasar yang tidak tertulis.³³ Oleh hal tersebut maka ketentuan pada pasal 33 ayat (3) dan pasal 28A UUD 1945 akan digunakan sebagai landasan dalam pembentukan peraturan-peraturan yang tingkatannya lebih rendah.

Ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945 tidak dapat dijalankan secara langsung karenanya belum dapat berlaku langsung di dalam masyarakat, terhadap hal tersebut dibutuhkan aturan-aturan pelaksana yang menggunakan ketentuan dalam aturan dasar negara tersebut sebagai landasan terbentuk untuk dapat dilaksanakan, sehingga aturan tersebut dapat hidup dalam masyarakat. Sebagai bentuk dari penyelenggaraan hak atas air bagi masyarakatnya yang terkandung dalam konstitusi sebagaimana telah dijelaskan di atas, pemerintah khususnya lembaga legislatif mengeluarkan sebuah undang-undang “formal” atau *formell gesetz* yang bentuknya lebih terperinci dan konkret³⁴ yaitu UU No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air. Dalam Pasal 6 dituliskan “Negara menjamin hak rakyat atas Air guna memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari bagi kehidupan yang sehat dan bersih dengan jumlah yang cukup, kualitas yang baik, aman, terjaga keberlangsungannya, dan terjangkau”, dengan menyatakan hal ini maka dapat diartikan bahwa negara akan mengutamakan kepentingan warga untuk dapat menggunakan air untuk kebutuhan kehidupan sehari-hari dari kepentingan lain.

Hal lain yang dapat disimpulkan dari dituliskannya hak ini adalah hak warga untuk memenuhi kebutuhan air sehari – harinya dari pengolahan air tanah sebagaimana dilakukan oleh sebagian warga Jakarta diperkenankan dan dijamin oleh Negara, kesimpulan ini diambil dari tidak diaturinya bagaimana perolehan air dalam pemenuhan kebutuhan pokok minimal sehari-hari warga. Hal tersebut

³² *Ibid.*

³³ Indrati, M. F. (2007). Ilmu Perundang-Undangan. D.I. Yogyakarta: Kanisius. hlm. 48.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 51.

sehati dengan asas legalitas yang dianut sebagai salah satu asas dalam sistem hukum Indonesia yang pada dasarnya menyatakan bahwa suatu perbuatan selama tidak dilarang oleh undang-undang merupakan suatu kebolehan, berlandaskan pada asas ini maka perbuatan pemenuhan kebutuhan air minimal warga dengan menggunakan air tanah sebagai sumber adalah kebolehan yang diperkenankan oleh hukum lantaran tidak diatur dalam undang-undang.

Terhadap hak air sebagaimana dituliskan dalam Pasal 6, dinyatakan bahwa hak yang dijamin adalah kebutuhan air minimal di mana hal ini dijelaskan dalam Pasal 8 ayat (1) yang mana merupakan kebutuhan pokok minimal sehari – hari yaitu kebutuhan sekurang-kurangnya yang diperlukan dalam menjalani kehidupan sehari-hari warga. Terhadap penjelasan pasal ini dapat kita simpulkan bahwa hak terhadap air ini tidak ditujukan kepada pelaku usaha termasuk didalamnya industri besar seperti pabrik maupun industri mikro rumahan sehingga diperlukan izin khusus yang perlu diperoleh para pelaku usaha untuk menggunakan air tanah sebagai sumber air utama untuk memenuhi kebutuhan air dalam kegiatan usaha mereka. Hal ini diatur secara lebih tegas dalam peraturan pelaksana undang-undang sumber daya air bagi daerah Jakarta yaitu Peraturan Gubernur Jakarta No. 38 Tahun 2017 yang mengecualikan penggunaan air guna pemenuhan kebutuhan minimal oleh warga dari objek pajak air tanah.

Kenyataan bahwa terdapat pemisahan aturan antara penggunaan bagi kebutuhan minimal warga dengan usaha tidak dapat menjadi dasar pemikiran bahwa hak pemanfaatan air tanah hanya dimiliki oleh warga dikarenakan hal tersebut bertentangan dengan ide dasar dari konstitusi sebagaimana telah dijelaskan bahwa air akan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat karena pelaku usaha dalam melakukan usaha juga bertujuan untuk mencapai kesejahteraan serta kemakmuran rakyat. Hal ini terbukti dari diterapkannya pungutan pajak air tanah terhadap pengambilan dan/atau pemanfaatan air tanah oleh para pelaku usaha sehingga dapat disimpulkan bahwa para pengguna usaha juga memiliki hak dalam menggunakan air tanah meskipun mendapat peraturan yang berbeda. Perlakuan khusus bagi para pengguna usaha dalam menggunakan air berupa pungutan pajak bertujuan sebagai bentuk pengendalian serta penerapan batasan dalam penggunaan air, hal ini merupakan suatu bentuk alternatif dari pendekatan *command and control* (CAC) dalam penegakan lingkungan yaitu pajak lingkungan. Pendekatan CAC tidak lagi digunakan karena tiga alasan utama.

Pertama, pandangan ini berlandaskan pemikiran di mana perbuatan yang dapat menyebabkan kerusakan lingkungan akan dapat diatasi dengan aturan hukum yang malah cenderung akan menimbulkan banyak terjadinya pelanggaran karena bertentangan dengan sifat dasar egoisme.³⁵ Kedua, CAC bersifat instruktif di mana masyarakatnya tidak diundang untuk berkepribadian ramah lingkungan.³⁶ Ketiga, CAC bersifat kaku karena memiliki birokrasi yang kalut sehingga menyebabkan kesulitan bagi perkembangan teknologi dan sistem

³⁵ Soemarwoto, O. (2001). Atur Diri Sendiri : Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pembangunan Ramah Lingkungan: Berpihak pada Rakyat, Ekonomis, dan Berkelanjutan. D.I. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hlm. 98.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 99.

pengelolaan lingkungan.³⁷ Hal ini diperlukan karena dalam menjalankan suatu usaha akan diperlukan suatu air yang sangat banyak di mana jika tidak dibatasi maka keberadaan usaha tersebut akan mengancam ketersediaan air bagi para warga sekitar yang mana hal ini merupakan salah satu latar belakang dan merupakan bahan pertimbangan utama dari pembuatan undang-undang sumber daya air.

3.3 Benturan Kepentingan Pemerintah dengan Hak Warga Jakarta akan Air Tanah

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, telah diketahui bahwa pemerintah dan masyarakat saling memiliki kepentingan yang secara hukum perihal air khususnya air tanah di Jakarta. Pada satu sisi, ada Pemerintah DKI Jakarta memiliki kepentingan untuk menjaga serta melestarikan lingkungan dengan cara melarang penggunaan air tanah di Jakarta, di sisi lain terdapat sebagian masyarakat DKI Jakarta yang masih menggunakan air tanah untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Dua sisi kepentingan tersebut nyatanya menyebabkan benturan, yang mana kiranya jika tidak ditemukan titik tengah maka kebijakan yang dikeluarkan menjadi tidak ideal. Kepentingan masyarakat di sini bertitik berat pada sisi ekonomi di mana telah dijelaskan sebelumnya banyak warga Jakarta yang masih menjadikan air tanah sebagai sumber air bersih utama dapat memenuhi kebutuhan air bersihnya sebagai penyokong aktivitasnya sehari-hari dengan alasan tidak ada biaya pemakaian air layaknya air pipa serta penggunaan air tanah telah berlangsung secara turun temurun sehingga kebanyakan dari masyarakat tidak perlu lagi melakukan instalasi tambahan untuk mendapatkan akses air pipa, berbeda dengan air pipa bagi mereka yang belum memiliki akses memerlukan biaya tambahan untuk instalasi.

Perekonomian yang menjadi kepentingan warga DKI Jakarta ini sejatinya dalam konstitusi dijelaskan bahwa perekonomian berjalan dengan prinsip berwawasan lingkungan, sehingga dalam hal ini penyelenggaraan ketergantungan aspek ekonomi warga Jakarta akan air tanah ini harus berlandaskan pada wawasan lingkungan. Oleh karena itu, maka pemerintah dalam hal ini kepentingannya dapat didahulukan untuk melarang penggunaan air tanah di Jakarta, mengingat berdasar kajian geologis pemakaian air tanah yang berlebih adalah salah satu penyebab terbesar penurunan muka tanah di Jakarta.

Kepentingan pemerintah dalam aspek ekonomi didahulukan dibandingkan pertimbangan masyarakat akan penggunaan air tanah dari sisi ekonomi karena adanya prinsip berwawasan lingkungan yang dapat ditemukan dalam konstitusi, namun pengutamaan hal tersebut secara sepihak saja ternyata menimbulkan problematika lainnya yakni beberapa warga yang masih memiliki ketergantungan sepenuhnya pada air tanah kehilangan hak nya pada sumber air. Diketahui berdasarkan pada konstitusi bahwa air harus digunakan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat, maka penyediaan air bersih oleh pemerintah

³⁷ Dajaan, A. A. (2013). *Perkembangan Hukum Lingkungan Kini dan Masa Depan: Prosiding Seminar Nasional dan Kongres Pembina Hukum Lingkungan Se-Indonesia*. Bandung: Logoz, hlm. 465.

adalah suatu keharusan yang mutlak³⁸. Pemerintah sambil mengutamakan kepentingannya untuk menjaga lingkungan melalui pelarangan penggunaan air tanah ini, harus tetap memastikan bahwa warga Jakarta yang selama ini masih menggunakan air tanah sebagai sumber airnya mendapat sumber air baru yang disediakan pemerintah. Dalam hal ini penguasaan sumber air yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sumber air di Jakarta memang seringkali menemui titik buntu, mengingat sampai saat ini diketahui persentase penggunaan air pipa di Jakarta baru menyentuh angka 63%.³⁹ Permasalahan air di Jakarta telah menjadi problematika yang ada selama bertahun-tahun, maka dari itu, kiranya baik untuk melihat pengaturan tentang pemerataan air di negara lain yang sesuai dengan permasalahan di Jakarta ini.

3.3 Kebijakan Penggunaan Air Tanah dari Negara Lain

Telah diketahui dari penjelasan sebelumnya bahwa kewajiban pemerintah dalam menjaga lingkungan lebih diutamakan dan tidak dapat menghilangkan hak rakyat atas penggunaan air tanah, maka sebagai solusi kami mencoba melihat regulasi dari negara lain. Oleh karena itu, akan ditinjau juga kebijakan dari negara Meksiko dan Kenya yang memiliki masalah yang serupa dengan masalah tentang penggunaan air tanah di DKI Jakarta saat ini sebagai bahan pertimbangan solusi pemerataan pemenuhan air oleh pemerintah.

3.4.1 Guanajuato (Meksiko)

Dalam Konstitusi negara Meksiko (1917), pada Article 27 ditetapkan bahwa “*land and water property belong to the nation*”, tetapi negara tetap memiliki hak untuk mengalihkan penguasaannya tersebut menjadi hak milik ini (*property rights*) bagi setiap individu.⁴⁰ Dalam hal ini warga negara tetap dapat memiliki hak atas tanah dan air yang berada di dalamnya, namun penguasaan tetap berada pada negara (Meksiko). Buntut dari hal ini adalah warga negara Meksiko yang memiliki hak atas tanah dan air, bebas untuk menggunakan tanah dan air miliknya tersebut. Sehingga pada kasus ini di negara bagian (*estados*) Guanajuato, masyarakat telah memiliki ketergantungan penuh terhadap air tanah (*groundwater*) dan menggunakannya secara masif. Sudah 99% jenis industri sudah menggunakan air tanah secara penuh, bersamaan pula dengan pasokan air perkotaan yang juga bergantung pada air tanah⁴¹. Ada pula sektor pertanian yang menggunakan air tanah sebagai sarana irigasi yang telah mengonsumsi 84% dari semua air tanah.

³⁸ Santamihardja, K. (1992). Dampak Pendayagunaan Air Bawah Tanah Melalui Sumur Bor di Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

³⁹ Azzahra, T. A. (2021). Wagub Ungkap Akses Pipa Air Bersih di Jakarta Hanya 63 Persen. <https://news.detik.com/berita/d-5758394/wagub-ungkap-akses-pipa-air-bersih-di-jakarta-hanya-63-persen>.

⁴⁰ Hoogesteger, J., & Wester. P. (2017). Regulating groundwater use: The Challenges of Policy Implementation in Guanajuato, Central Mexico. *Environmental Science and Policy* 77, hlm. 109.

⁴¹ *Ibid.*

Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh badan statistik nasional Meksiko, volume air tanah yang diekstraksi diperkirakan sekitar 3900 Juta Meter Kubik per tahun dan diperbaharainya air tanah diperkirakan hanya di bawah 2800 MCM/tahun, defisit tahunan melebihi 1000 MCM/tahun. Tingkat air dalam tanah (akuifer) turun rata-rata antara 2 hingga 3 meter per tahun, dan penurunan tanah telah menyebabkan masalah di banyak wilayah negara bagian Guanajuato, seperti penurunan permukaan tanah hingga sumur yang mengering sehingga perlu diperdalam atau diganti.⁴²Warga negara pemilik tanah dapat menggunakan tanah dan air miliknya secara bebas, namun jika penggunaannya tersebut telah mengganggu kepentingan umum atau melanggar hak orang lain, maka Pemerintah Federal memiliki hak untuk membatasi penggunaannya dan bahkan menetapkan area tersebut sebagai area terlarang untuk digunakan yang secara *mutatis mutandis* berlaku juga untuk penggunaan air tanah.⁴³

Dalam mengatasi masalah penggunaan air tanah di Guanajuato, Pemerintah Federal Meksiko melakukan beberapa usaha, yakni:

1. Menerapkan aturan yang tertera dalam *The Federal Water Law of 1972* menyatakan bahwa Pemerintah Federal dapat menetapkan suatu daerah atau wilayah yang dilarang atau dibatasi penggunaan airnya, jika dalam area tersebut terdapat penurunan permukaan tanah.⁴⁴ Kemudian lebih lanjut ditetapkan dalam aturan tersebut bahwa penggunaan air tanah dalam area yang dilarang tersebut harus ada batasan tertentu dan penggunaannya harus mempunyai izin terlebih dahulu.⁴⁵ Dalam izin pengguna, harus ditegaskan tujuan menggunakan air tanah, misalnya izin menggunakan air tanah untuk pertanian, untuk industri atau untuk kebutuhan sehari-hari.⁴⁶ Setelah mendapatkan izin, sumur atau tempat galian air dari pengguna yang menyedot air tanah kemudian dipasang alat pengukur batasan penggunaan air (meter). Jika diperiksa oleh petugas pengawas bahwa meteran air tersebut telah melebihi batas yang ditetapkan, maka pengguna tersebut dapat dikenai denda atau bahkan izin dari pengguna tersebut dicabut.⁴⁷
2. Pemerintah Federal membentuk Dewan Manajemen Air Tanah (*Aquifer Management Councils*). Sebagai upaya dalam mengawasi penggunaan air tanah di daerah (yang telah ditetapkan) terlarang, Pemerintah Federal pun membuat *Aquifer Management Councils*, yang berwenang atas pengurusan atas izin pengguna air tanah, pengawasan terhadap penggunaan air tanah, serta pengevaluasian terhadap akibat dari penggunaan air tanah.⁴⁸

⁴² *Comisión estatal del Agua de Guanajuato*. (2016). *El agua subterránea en Guanajuato*.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Hoogesteger. *Loc. Cit.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

3. Privatisasi Air Tanah. Pemerintah Federal membatasi pengeluaran izin baru bagi pengguna yang baru, lalu memperbolehkan pengguna lama untuk menjual atau menyewakan (baik seluruh atau sebagian) dari izin miliknya untuk pengguna baru (*new existing users*).⁴⁹

Kelemahan serta tantangan yang pada pengaturan perihal air tanah di Meksiko adalah:

1. Jumlah pengawas yang tidak sebanding dengan jumlah para pengguna yang harus diawasi. Hal ini menyebabkan pengawasan tidak berjalan secara ketat, yang kemudian mengakibatkan pembiaran terhadap para pengguna yang telah menggunakan air tanah melebihi batas meteran dan penerapan sanksi administratif yang tidak tegas.
2. Privatisasi Air Tanah tidak mengurangi jumlah penggunaan air tanah, tetapi sebaliknya menimbulkan banyaknya penggunaan air tanah yang ilegal oleh sebab tidak diberikannya izin. Hal ini pula erat kaitannya dengan kurangnya pengawasan dari Pemerintah.

3.4.2 Kenya

Dalam studi kasus di Kenya, diketahui bahwa sumber air bersih utama bagi masyarakat dalam kehidupan sehari-hari, pertanian maupun perindustrian, bergantung secara penuh pada air tanah. Lain halnya dengan studi kasus di Guanajuato (Meksiko) di atas yang masalahnya adalah penurunan permukaan tanah dan keringnya sumur, masalah di Kenya adalah penggunaan air tanah secara masif dan terus-menerus yang membuat tercemarnya sumber air tanah tersebut. Pencemaran air tanah ini diakibatkan oleh kurangnya pengetahuan masyarakat Kenya dalam mengelola dan mengusahakan sumber air tanah tersebut⁵⁰. Sumber air bersih utama dari masyarakat Kenya adalah air tanah. Banyak pengguna air domestik, komersial, dan industri mengandalkan air tanah untuk memenuhi kebutuhan mereka contohnya seperti di Pantai Selatan, Mombasa, dan Pantai Utara (Kilifi dan Malindi). Baik di daerah perkotaan maupun pedesaan di Kenya sebagian besar atau secara eksklusif bergantung pada air tanah untuk pasokan air sehari-hari ataupun untuk industri.⁵¹

Pada umumnya di setiap desa telah ada lubang bor yang dilengkapi dengan pompa tangan untuk memenuhi kebutuhan air di desa-desa di seluruh Kenya. Sumber air untuk petani kecil (86.500 ha) dan skema irigasi umum (18.900 ha) pada umumnya bersumber dari air permukaan, tetapi sebagian besar air yang digunakan oleh orang-perorangan (78.500 ha) berasal dari lubang bor air tanah. Akan tetapi masih terdapat sumber air lainnya di negara Kenya, yakni adanya rawa-rawa tadah air permukaan

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Albert, M. *et. al.* (2011). Kenya, Groundwater Governance Case Study. *Water Papers*. Washington DC: World Bank, hlm. 7.

⁵¹ *Ibid.*

dataran tinggi yang membentuk zona resapan alami (misalnya di Rawa Ondiri, Kikuyu).⁵²

Seperti halnya di negara Meksiko, warga negara Kenya pemilik tanah juga memiliki hak untuk menggunakan tanah serta air yang ada di bawahnya. Penggunaan air tanah tersebut tetap berada dalam pengawasan negara, apabila penggunaannya mengganggu kepentingan umum atau melanggar hak orang lain, maka negara dapat membatasi atau melarangnya sewaktu-waktu.

Dalam mengatasi masalah penggunaan air tanah di Guanajuato, Pemerintah Federal Meksiko melakukan beberapa usaha, yakni:

1. Menerapkan aturan yang terdapat pada *Water Act of 2002* yang kemudian diperbaharui dengan *Water Act of 2016*, bahwa pemerintah melalui lembaga *Water Resources Management Authority* yang dibentuk serta dipimpin oleh *Minister of Water* dapat menetapkan suatu daerah atau wilayah sebagai daerah konservasi air tanah (*groundwater conservation areas*).⁵³ Sehingga, daerah yang telah ditetapkan sebagai daerah konservasi air tanah (GCAs), dibatasi penggunaan air tanahnya dan harus memiliki izin.⁵⁴
2. Terdapat dua izin perihal penggunaan air tanah, yaitu: Penggunaan air tanah di kawasan konservasi (GCAs) dan izin untuk melakukan pekerjaan atau proyek yang berjarak 100 meter dari air tanah.⁵⁵ Seperti halnya seperti Dewan Manajemen Air Tanah (*Aquifer Management Councils*) di Meksiko, lembaga *Water Resources Management Authority* (WRMA) berwenang atas pengurusan atas izin pengguna air tanah, pengawasan terhadap penggunaan air tanah, serta pengevaluasian terhadap akibat dari penggunaan air tanah. Sehingga, permohonan dan pemberian izin dilaksanakan seluruhnya oleh lembaga WRMA berdasarkan *Water of Act*.
3. Pengaturan mengenai sumur dan lubang galian diperketat. WRMA, berwenang untuk mengevaluasi pengebor sebelum melakukan pengeboran lubang galian atau sumur, lalu WRMA jugalah yang mengawasi serta menetapkan batas pengambilan air tanah.⁵⁶
4. Adanya pengenaan biaya bagi para pengguna air tanah berizin yang berada dalam GCAs. Biaya tersebut ditetapkan oleh WRMA dan dibayarkan secara langsung ke WRMA pula.⁵⁷

Kelemahan serta tantangan yang pada pengaturan perihal air tanah di Kenya adalah:

1. Evaluasi penggunaan air tanah yang secara prosedural dilaporkan secara langsung oleh pengguna air tanah kepada WRMA. Hal ini membuat pengawasan tidak dapat dilaksanakan secara maksimal dikarenakan WRMA harus menunggu inisiatif dari para pengguna air tanah untuk melaporkan jumlah penggunaan air tanah mereka. Adapun juga bahwa WRMA tidak bisa sembarangan untuk mengecek lahan privat dari seseorang.
2. Seperti halnya pada pengaturan di Guanajuato (Meksiko). Jumlah pengawas yang tidak sebanding dengan jumlah para pengguna yang harus diawasi. Hal

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 10.

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 14.

⁵⁷ *Ibid*

ini menyebabkan pengawasan tidak berjalan secara ketat, yang kemudian mengakibatkan pembiaran terhadap para pengguna yang telah menggunakan air tanah melebihi batas meteran dan penerapan sanksi administratif yang tidak tegas.

4. Penutup

Kepentingan masyarakat yang menitik-beratkan pada faktor ekonomi pada akhirnya akan digantikan dengan kepentingan pemerintah untuk mewujudkan perekonomian berwawasan lingkungan. Kepentingan pemerintah yang didahulukan ini secara langsung menghilangkan hak masyarakat terutama bagi mereka yang masih menggantungkan seluruh kebutuhan sehari-harinya pada air tanah. Namun, pemerintah tidak dapat hanya sekedar mengutamakan kepentingannya, pemerintah harus dapat mengakomodasi seluruh kepentingan secara bersamaan. Hal ini dapat dilakukan dengan menetapkan kebijakan serupa sebagaimana dilakukan pemerintah negara Meksiko dan Kenya dalam permasalahan air tanah yang dialami oleh kedua negara tersebut yaitu dengan menerapkan sistem perizinan dan pengawasan yang ketat terhadap penggunaan air tanah di kawasan yang telah ditetapkan sebagai kawasan konservasi air. Solusi tersebut dapat diaplikasikan sembari menunggu proses instalasi air pipa merata 100% wilayah Jakarta.

Atas permasalahan penurunan permukaan tanah di DKI Jakarta yang disebabkan oleh penggunaan air tanah, maka terdapat beberapa alternatif yang dapat ditempuh oleh Pemerintah DKI Jakarta untuk mengatasi permasalahan air tanah di Jakarta setelah menimbang berbagai kepentingan antara pemerintah dan masyarakat serta melirik pengaturan di negara Meksiko dan Kenya yaitu:

1. Pemerintah DKI Jakarta dapat mengaplikasikan kebijakan yang diterapkan di Guanajuato (Meksiko) dan Kenya, yakni dengan menetapkan DKI Jakarta sebagai kawasan konservasi air tanah, yang melarang penggunaan air tanah secara bebas. Lalu, Pemerintah DKI Jakarta dapat membentuk komisi atau dewan khusus terkait air tanah di Jakarta;
2. Setelah ditetapkan sebagai kawasan konservasi air tanah, Pemerintah DKI Jakarta melanjutkan tahap berikutnya yaitu dengan mewajibkan seluruh pengguna air tanah untuk mendaftarkan diri serta membuat izin. Izin ini bisa diklasifikasikan sesuai kebutuhan, misalnya untuk kebutuhan sehari-hari atau industri;
3. Pemerintah DKI kemudian mulai melakukan percepatan migrasi ke air pipa secara menyeluruh, di mana proses instalasi diharapkan dapat difasilitasi seluruhnya oleh pemerintah sehingga tidak ada biaya tambahan yang perlu dikeluarkan masyarakat sebagaimana menjadi permasalahan utama saat ini;
4. Selama proses instalasi belum menyeluruh perihal pengguna air tanah kiranya dapat didata dan harus mengajukan izin, di mana proses ini diawasi oleh pengawas air tanah, juga selama proses migrasi disarankan untuk tidak ada lagi pengeboran air tanah baru, dan terakhir;
5. Penerapan sanksi terhadap segala usaha pembukaan sumber air tanah yang baru, baik sanksi secara administratif maupun sanksi pidana.

Alternatif di atas merupakan suatu bentuk pelaksanaan konsep pengendalian serta pencegahan kerusakan lingkungan oleh pemerintah melalui instrumen *Command and Control*, walaupun memiliki kelemahan sebagaimana telah dijelaskan dalam pokok bahasan sebelumnya. Namun, alternatif di atas dinilai sebagai instrumen terbaik guna mengkomodir kepentingan pemerintah dan hak masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Dajaan, A. A. (2013). *Perkembangan Hukum Lingkungan Kini dan Masa Depan: Prosiding Seminar Nasional dan Kongres Pembina Hukum Lingkungan Se-Indonesia*. Bandung: Logoz.
- Efendi, J., & Ibrahim. J. (2016). *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Depok: Kencana.
- Indrati, M. F. (2007). *Ilmu Perundang - Undangan*. D.I. Yogyakarta: Kanisius.
- Kasiyo, M. (2007). *Dampak Pendayagunaan Air Bawah Tanah Melalui Sumur Bor di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta*. Depok: Universitas Indonesia.
- MacIver. (1965). *Negara Modern*. Jakarta: Penerbit Ichtiar.
- Marzuki, P. A. (2009). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Mumma, A., et. al. (2011). *Kenya, Groundwater Governance Case Study*. Water Papers. Washington DC: World Bank.
- Parlindungan, A.P. (1989). *Berakhirnya Hak Atas Tanah Menurut UUPA*. Bandung: Mandar Maju.
- Santosa, M. A. (2016). *Alam pun Butuh Hukum dan Keadilan*. Jakarta Timur: Prima Pustaka.
- Soemarwoto, O. (2001). *Atur Diri Sendiri: Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pembangunan Ramah Lingkungan: Berpihak pada Rakyat, Ekonomis, dan Berkelanjutan*. D.I. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Wibisana, Andri G. (2017). *Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Pertanggungjawaban Perdata*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Jurnal

- Astiti, T. I. P., et al. (2015). Implementasi Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945 Dalam Berbagai PerUndang-Undangan Tentang Sumberdaya Alam. *Udayana Master Law Journal*, 4(1).
- Cahyani, Septi Dwi, Rendra Suprobo Aji. (2017). Strategi Pembangunan Berwawasan Lingkungan Kawasan Permukiman Segi Empat Emas Tunjungan Surabaya. *Jurnal Arsitektur*. 1(2).
- Hoogesteger, Jaime and Philippus Wester. (2017). Regulating groundwater use: The Challenges of Policy Implementation in Guanajuato, Central Mexico. *Environmental Science and Policy*, 77.
- Pranowo, Y. (2020). Prinsip Utilitarisme sebagai Dasar Hidup Bermasyarakat. *Jurnal Filsafat, Sains, Teknologi, dan Sosial Budaya*, 26(2).

Website

- Anwar, L. A. (2021). *Warga Enggan dan Gengsi untuk Berpindah dari Air Tanah ke Air Perpipaan*. https://www.kompas.id/baca/metro/2021/03/26/warga-enggan-dan-gengsi-untuk-berpindah-dari-air-tanah-ke-air-perpipaan/?status=sukses_login=login&isVerified=false.
- Azzahra, T. A. (2021). *Wagub Ungkap Akses Pipa Air Bersih di Jakarta Hanya 63 Persen*. <https://news.detik.com/berita/d-5758394/wagub-ungkap-akses-pipa-air-bersih-di-jakarta-hanya-63-persen>.
- Badan Pusat Statistik Provinsi DKI Jakarta. (2020). <https://jakarta.bps.go.id/indicator/27/549/1/distribusi-persentase-rumah-tangga-menurut-kabupaten-kota-dan-sumber-air-minum-di-provinsi-dki-jakarta.html>
- Nafian, M. I. (2021). *35% Warga DKI Masih Gunakan Air Tanah, PAM Jaya: Aspek Lingkungan Terganggu*. <https://new.detik.com/berita/d-5306804/35-warga-dki-masih-gunakan-air-tanah-pam-jaya-aspek-lingkungan-terganggu>.
- Wardani, D. A. et al. (2021). *Larangan Penggunaan Air Tanah, Solusi Cegah Jakarta Tenggelam*. <https://voi.id/bernas/91612/larangan-penggunaan-air-tanah-solusi-cegah-jakarta-tenggelam>.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen IV, LN. No. 14 Tahun 2006.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043.
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. LN No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059.

Dokumen Internasional

- Comisión estatal del Agua de Guanajuato. (2016). *El agua subterránea en Guanajuato*.
- United Nations. (1992). *Rio Declaration on Environment and Development*. Rio de Janeiro: The United Nations Conference on Environment and Development.