IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

SKRIPSI

YUSA MIAFATMAH

KEWENANGAN PENGELOLAAN AIR BAWAH TANAH DI PROPINSI JAWA TIMUR SETELAH DIBERLAKUKANNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2003

Multi Jasa

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

KEWENANGAN PENGELOLAAN AIR BAWAH TANAH DI PROPINSI JAWA TIMUR SETELAH DIBERLAKUKANNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

SKRIPSI

DIAJUKAN UNTUK MELENGKAPI TUGAS DAN MEMENUHI SYARAT-SYARAT UNTUK MENCAPAI GELAR SARJANA HUKUM

DOSEN PEMBIMBING	PENYUSUN
LILIK PUDJIASTUTI,S.H.,M.H.	YUSA MIAFATMAH
NIP. 132049475	NIM.039914915

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

2003

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

SKRIPSI INI TELAH DIUJI DAN DIPERTAHANKAN DI HADAPAN PANITIA PENGUJI PADA HARI SELASA TANGGAL 17 JUNI 2003 DI HADAPAN :

PANITIA PENGUJI :

KETUA :

TATIEK SRIDJATMIATI,S.H.,M.S.

ANGGOTA :

1. LILIK PUDJIASTUTI, S.H.,M.H.

2. SUMARDJI S.H.,M.Hum

3. SRI WINARSI,S.H.,M.Hum

4. EMANUEL SUJATMOKO S.H.,M.S.

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

KATA PENGANTAR

Ucap syukur Alhamdulillah saya panjatkan atas terselesaikannya satu tugas akhir yang merupakan prasyarat dalam mencapai gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlannga, karena hanya atas berkat rahmat dan hidayah, serta segala sayang dan kasih-Nyalah saya dapat menyelesaikan tugas akhir saya ini.

Pembahasan Skripsi saya mengenai Kewenangan Pengelolaan Air Bawah Tanah setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah di Propinsi Jawa Timur ini tidak terlepas dari bantuan dan dukungan dari berbagai pihak yang telah memberikan semangat untuk saya dalam menyelesaikan tugas ini.

Terhadap pihak-pihak yang memberikan bantuan dan dukungan tak lupa saya haturkan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya. Adapun ucapan terima kasih ini tidaklah sebanding dengan apa yang telah diberikan untuk saya pada saya. Terima kasih yang sedalam-dalamnya saya ucapkan teruntuk :

1. Ayah dan Mama yang selama ini telah dan akan tetap memberikan daya upaya dan dukungan secara ikhlas baik secara moril maupun spirituil , dan ucapan terimakasih ini tidaklah cukup mewakili seluruh penghargaan saya kepada anda, Ayah dan Mama. Ayah, semoga Ayah tenang di sisi-Nya dan memaafkan aku karena aku belum bisa membalas semua pengorbanan yang tidak ternilai hingga menjadikanku sosok dewasa yang berjuang tanpa henti, seperti yang anda ajarkan dan kelulusanku ini juga merupakan buah hasil perjuangan Ayah. Mama, Yusa sampai saat inipun juga hanya bisa mengucap terimakasih, belum bisa memberi apapun, mungkin kelulusan ini merupakan awal untuk memulai keberhasilan, dan aku cuma bisa berharap agar Yusa diberi kesempatan untuk membalas semua perjuangan Ayah dan Mama yang telah diberikan untuk Yusa. Ma, aku akan berusaha sekuat dan sesuai dengan kemampuan aku untuk membahagiakan mama, sekali lagi terima kasih Ma.

2. Semua saudaraku , Mas Punk, Mas Aris, Mas Iwan, Mbak Hanie yang telah memberikan dorongan dan dukungan baik secara moril maupun materiil (ini yang lebih penting.....he...he...he...), dan Naura, Keponakanku yang paling Nakal, yang selalu mengganggu aku di saat aku ngerjain skripsi, tapi krn gangguan inilah aku bisa tidur sampe malam hari dan lancar ngerjain bab demi bab.
3. Ibu Lilik Pudjiastuti, selaku Dosen Pembimbing saya yang selalu sabar membimbing dan meluangkan waktu, sampai waktu istirahat di rumahpun untuk membimbing dan memberi pengarahan kepada mahasiswi satu ini yang ndablek...dan para Dosen Penguji, Ibu Tatiek Pudjiastuti, Ibu Sri Winarsih, Bp. Sumardji, Bp. Emanuel Sudjatmoko, yang telah memberikan banyak masukan dan kritik guna penyempurnaan tuga akhir saya.
4. Kepada seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang telah memberikan ilmunya melaui perkuliahan meskipun kadang-kadang tidak memuaskan. (Ini sekaligus kritik juga lho pak, bu', tapi jangan marah ya....)
5. Kepada Fakultas Hukum Unair yang telah dengan rutin memberikan saya beasiswa guna membantu " Dompet " saya....
6. Walhi Jatim, yang telah memberi saya banyak ilmu dan atas pinjaman buku-bukunya guna mendukung skripsi saya.
7. Sohib-sohibku yang telah dengan sabar berada disampingku, Amalia, Miranti, Ema Cilik, Ema Gede, Resti...jangan lupa kalo nikah aku diundang ya..tapi sapa neeh yang duluan?, Saudara-saudaraku Forsam, Hendrik (saudaraku yang item, tapi baek hatinya), Yogi (jangan terlalu playboy yach), Gito (Berjuang terus tanpa henti, dan turuti hati nuranimu yach...),Dedy (Kamu kok tambah Cenglung aja, Keceng Mlengkung), Yudho (Kamu diet dong, kalo kurus kamu ganteng, tapi ekarang Gemuk, jueeelek, untung Merry masih mau..he..he..), Biang (rambutnya dipotong dong biar keren), Budi dulur (Jangan cepet emosi dan Jaga diri ya ...), Pak Guru (Adi, cepet

Kawin sana, biar gak,....)dan pesanku untuk kalian,kenanglah ForSAM di Hati kalian, masa itu tidak bisa terulang...

8. Untuk teman-teman di Jakarta yang menjadi gaet yang " Siiiiip ", di saat aku membutuhkan seorang sopir disana,..Ida, Merry, Yuyun, Momon...jangan bosan-bosan jadi gaetku ya...
9. Temanku yang lain yang selalu menghiasi hariku , Aru, Bimo, Stevanus, Anis, Hadi, Iman , Mahendra, Gre, Weny, Barbara (Yang Sabar ya Non), Johan, dan semua angkatan 99 lah yang tidak bisa aku tulis semuanya disini, Pertahankan Gazebo kita...tapi kan kalo mempertahankan jadi gak lulus yach...dan tetep kontak yach..biar kita tetep kompak.
10. Buat teman – teman yang belum lulus, cepetan lulus, entar sppnya keburu berubah kebijakan, jadi mahal gimana entar....
11. Semua pihak yang masih banyak lagi yang berada di sekitarku untuk memberikan dukungan kepadaku secara langsung maupun tidak langsung yang belum aku sebutkan.

Akhir kata, saya harap skripsi saya ini bermanfaat, dan kritik dan saran tetap saya harapkan.

Surabaya, 17 Juni 2003

(Yusa Miafatmah)

a. Hubungan Fungsional antara Hukum Administrasi dengan Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup terkait dengan pengambilan Air bawah tanah.....25

b. Kewenangan Pemerintah Propinsi Jawa Timur.....27

c. Kewenangan Pemerintah Kota.....31

3. Penerbitan Ijin Pengambilan Air Bawah Tanah.....33

4. Penegakan Hukum.....35

BAB III
SENGKETA KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH PROPINSI DENGAN PEMERINTAH KABUPATEN / KOTA DAN SENGKETA ANTAR KABUPATEN / KOTA DI PROPINSI JAWA TIMUR

1. Sengketa Kewenangan antara Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/ Kota.....37

2. Sengketa Kewenangan antar Kabupaten/Kota.....42

BAB IV
PENUTUP

I. Kesimpulan.....47

II. Saran.....49

DAFTAR PUSTAKA.....52

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

BAB I

PENDAHULUAN

Multi Jasa

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar belakang dan Rumusan Masalah

Perkembangan pertambangan di Indonesia tidak terlepas dari suatu kebijakan pertambangan yang mendorong dan memberikan kesempatan kepada modal swasta dan asing. Kini sektor pertambangan telah mengalami pergeseran dari Sentralisasi ke Desentralisasi. Sejak era reformasi gagasan otonomi daerah terus bergulir, sehingga menyebabkan terjadinya pergeseran paradigma. Paradigma pembangunan yang bersifat sentralistik atau sistem top-down dan hanya terfokus pada pertumbuhan ekonomi yang bergeser dari paradigma pembangunan yang berlandaskan prinsip dasar demokrasi, kesetaraan dan keadilan dalam bentuk otonomi daerah.

Pembahasan otonomi daerah dan peraturan pendukungnya tidak terlepas dari sistem politik yang ada. Permasalahan konfigurasi hukum dalam suatu orde akan melatarbelakangi semua produk hukum yang dikeluarkannya selama masih berkuasa, khususnya yang mengatur permasalahan tata negara dan hukum publik. Pada awal masa pemerintahan orde baru (1966-1971), sistem politik orde baru masih demokratis, masih memberikan peluang desentralisasi, sejak 1998, konfigurasi politik Indonesia kembali menuju demokratis. Indonesia membuka lembaran baru dengan memberikan

kewenangan dan kemungkinan pengembangan inisiatif daerah yang sebesar-besarnya dalam kerangka negara kesatuan.

Dalam sistem negara kesatuan, masalah desentralisasi menjadi amat berpengaruh atas otonomi daerah yang diberlakukan. Pembicaraan desentralisasi akan selalau terkait dengan sentralisasi karena keduanya berkesinambungan, hampir tidak ada satu negara yang semata-mata menganut Sentralisasi, begitu juga sebaliknya tidak mungkin hanya melakukan desentralisasi tanpa melakukan sentralisasi, seperti halnya Indonesia pada saat sekarang ini. Sentralisasi makin tidak popular dan berganti dengan desentralisasi. Semangat keduanya dalam pendayagunaan sumber daya mineral adalah pendelegasian kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan dan perimbangan yang lebih jelas dan wajar atas penerimaan negara antara pusat dan daerah.

Paradigma baru dari sistem pemerintahan menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, memang harus dihadapi dengan pola sikap dan pola pikir yang reformatif, meninggalkan sikap-sikap kelakuan birokratis yang selama ini cenderung dilandasi pendekatan kebendaan dan interest-interest pribadi atau kepentingan kelompok sempit / kecil lainnya. Pemerintah juga harus dituntut untuk mewujudkan dan menjalankan organisasi pemerintah yang efektif dan efisien dengan berpedoman pada miskin struktur tetapi kaya fungsi serta memperhatikan kemampuan dan kebutuhan daerah. Hal tersebut juga berarti meningkatkan kemandirian pembangunan daerah yang dilakukan

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

secara sinergis oleh komponen bangsa, sehingga tidak terjadi ketimpangan di daerah-daerah. Namun dalam peningkatan kualitas daerah, harus dilakukan secara tepat sehingga dapat memaksimalkan kemampuan masing-masing daerah.

Pada kalangan akademisi memiliki pandangan yang berbeda mengenai desentralisasi itu sendiri. Pandangan Samoof, terlihat dari adanya sejumlah tipologi, berbagai bentuk dan pola mengenai desentralisasi itu. Berbeda dengan pandangan Danny Burns, Robin Hambleton dan Paul Hoggett, terdapat dua pemaknaan mengenai desentralisasi itu sendiri. Yang pertama, desentralisasi dipandang sebagai pemisahan secara fisik operasi sebuah organisasi terhadap kantor-kantor yang dimiliki di tingkat lokal. Yang kedua, desentralisasi dikaitkan dengan delegasi, atau devolusi, dari sejumlah besar otoritas pembuatan keputusan kepada peringkat administrasi atau pemerintahan yang paling bawah.[1] Batasan demikian tentu saja sangat umum karena bisa dirujukan pada relasi pemerintahan pusat dan daerah tetapi keterkaitan sama sekali dengan masalah-masalah pemerintahan. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

[1] Ariwibiwo dan Anton Mardiyanta, Otonomi Daerah, Center for Publik Policy Studies (CPPS), Surabaya 2001, h.15

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Di tempat operasional eksplorasi diberlakukan, masyarakat tentu berharap bahwa investasi di wilayahnya akan memberikan keuntungan langsung dan dirasakan manfaatnya oleh daerah dan rakyat, karena selama ini daerah dan masyarakat tempat lokasi penambangan seringkali tidak mendapatkan hak-haknya, justru menderita kerugian baik secara langsung atau tidak atas penambangan yang dilakukan, dan hanya menjadi penonton atas aktivitas penambangan dan masyarakat dapat menjadi korban, dan menerima dampak negatif dari operasi penambangan tersebut, sebagai contoh adalah proses eksploitasi air bawah tanah oleh PT. MBI , yaitu perusahaan bir di mojokerto, yang menyebabkan sumur di sekitar pabrik tersebut menjadi kering.

Otonomi daerah tidak dapat dipungkiri memunculkan fenomena problem sturktural, terlebih lagi praktek perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah meneguhkan problem hubungan pemerintah dengan pemerintah daerah, bahkan pemerintah dengan masyarakat.

Otonomi daerah merupakan landasan tambahan bagi penyusunan kebijakan pertambangan nasional, terutama jika dikaitkan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kebijakan pembagian pendapatan antara pusat dan daerah selau berubah-ubah, porsi daerah dan pusat terus mengalami perdebatan. Dengan adanya otonomi daerah inipun juga mempunyai dampak negatif juga, daerahpun berlomba menjaring investor

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

dan menggali sumber pendapatan dengan mengeluarkan Peraturan Daerah, yang terkadang peraturan daerah yang menyangkut pertambangan seringkali memberatkan perusahaan pertambangan dan tidak memperhatikan aspek sosial masyarakat maupun aspek konservasi.

Otonomi daerah memang memberikan kesempatan bagi daerah untuk menggali potensi bagi kepentingan daerah dan masyarakatnya, Namun jangan dilupakan otonomi daerah tetap harus diletakkan dalam rangka kepentingan nasional. Dengan adanya pelimpahan kewenangan ke daerah, maka banyak terjadi perubahan mulai dari peraturan, kewenangan instansi pemberi ijin, pemungutan pajak, sampai pada penegakan hukum. Pelimpahan kewenangan ke Pemerintah Kota/Kabupaten dalam rangka otonomi daerah kembali memunculkan perseteruan antara pemerintah kota/kabupaten dengan pemerintah propinsi mengenai kewenangan dalam mengeluarkan perijinan, pengelolaan maupun dalam hal pemungutan pajaknya, bahkan melupakan aspek konservasi.

Tidak terlepas dari imbas otonomi, ini juga merupakan imbas teknologi pemanfaatan air, seperti teknologi pengelolaan air yang memungkinkan dilakukan pompanisasi, dimana dimungkinkan pemanfaatan air yang melewati batas antar daerah, dimana air bawah tanah itu sendiri merupakan sumber daya alam yang secara hidrogeologis memerlukan waktu lama dalam pembentukannya, yang keberadaannya tidak mengenal batas wilayah administrasi dan apabila tidak dikelola secara utuh dan terpadu dapat

menimbulkan ketidakseimbangan ketersediaan dan pemanfaatannya serta dapat berdampak terhadap kehidupan dan kelestarian lingkungan. Air tersebut terlihat seolah-olah selalu tersedia di lingkungan sekitar kita, namun pada kenyataannya bila kita tidak melakukan pengolahan secara tepat akan menimbulkan dampak negatif bagi lingkungan dan kehidupan manusia.

Krisis air di Indonesia yang terjadi saat ini belum ditangani secara serius, padahal krisis air sesungguhnya berpotensi untuk menjadi konflik besar di masa yang akan datang, bahkan sekarang telah terjadi beberapa konflik tentang air di beberapa wilayah Indonesia. Selama ini pengendalian untuk mengendalikan kkrisis air hanya bersifat instant, sebagai contoh di masa banjir, akan dibangun bendungan atau tanggul dan bila terjadi kekeringan terjadi, disediakan pompa dan juga perbaikan jaringan irigasi. Cara pengendalian seperti ini sebenarnya belum menyentuh akar permaslahan sebenarnya. Berdasarkan data, tahun 2000 ketersediaan air permukaan hanya mencukupi 23% dari kebutuhan penduduk.[2]

Eksploitasi air tanah yang berlebihan di berbagai wilayah termasuk Surabaya, lebih disebabkan kurangnya pasokan air yang bisa disediakan oleh Perusahaan Daerah Air Minum. Eksploitasi itu semakin tidak terkendali karena pengawasan dari pemerintah daerah sangat lemah.

---

[2] "Air Untuk Masa Depan,Kompas, 27 Maret 2003, hal. 10

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah maka pengelolaan air bawah tanah harus dilakukan secara terkoordinasi yang dalam pemanfaatannya memperhatikan keseimbangan dan kelestarian potensi air bawah tanah, dan diperlukan pengaturan kemballi pengelolaan air bawah tanah. Pembangunan sumber daya mineral dengan memperhatikan keseimbangan antara optimalisasi manfaat, masyarakat, serta mengindahkan prinsip-prinsip konservasi dan pelestarian fungsi lingkungan karena sifat sumberdaya mineral yang tak terbarukan, yang dikelola secara efisien, transparan, berwawasan lingkungan dan berkeadilan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Air Bawah Tanah yang seringkali orang meremehkan, karena selama ini di daerah Jawa Timur sendiri air selalu tersedia, sehingga seringkali orang tidak secara sadar telah melakukan eksplorasi secara besar-besaran terhadap barang tambang air tersebut yang sebenarnya merupakan aset bersama yang harus dikelola dan dinikmati secara sosial.

Dari kenyataan-kenyataan di atas sering menimbulkan pertanyaan-pertanyaan seputar air bawah tanah. Dengan latar belakang yang demikian inilah penulis akan membahas permasalahan penambangan khususnya Air Bawah Tanah yang merupakan sumber daya alam berkaitan dengan kewenangan dan konflik yang timbul seputar air bawah tanah.

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Secara global permasalahan tersebut saya rumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana kewenangan yang dimiliki Pemerintah Propinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kota / Pemerintah Kabupaten tentang Air Bawah Tanah setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ?
2. Bagaimana upaya penyelesaian jika muncul konflik kewenangan antar Pemerintah Kabupaten / Kota atupun kewenangan antara pemerintah propinsi dengan pemerintah kota/pemerintah kabupaten di Propinsi Jawa Timur?

2. Penjelasan Judul

Kewenangan pengelolaan adalah kewenangan untuk mengurus dan bertanggung jawab terhadap semua kegiatan yang ada sangkut pautnya dengan air bawah tanah, mencakup segala usaha inventarisasi, pengaturan pemanfaatan, perijinan, pembinaan, pengendalian/ pengawasan, dan konservasi.[3]

Air Bawah Tanah adalah semua air yang terdapat dalam lapisan pengandung air di bawah permukaan tanah, termasuk mata air yang muncul secara alamiah di atas permukaan tanah.[4]

---

[3]Pasal 1 ayat 7 PerDa Propinsi Jawa Timur No. 5 tahun 2002 tentang pengelolaan ABT di Prop. Jatim
[4] Pasal 1 ayat 6 PerDa Propinsi Jawa Timur No. 5 tahun 2002 tentang pengelolaan ABT di Prop. Jatim

Propinsi Jawa Timur adalah Pemerintah Daerah yang memiliki kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.[5]

3. Alasan pemilihan judul

Mengingat ketersediaan air yang semakin langka di beberapa daerah di Indonesia, serta air yang tidak mengenal wilayah administratif dan terus mengalir dari daerah satu ke daerah lain, maka diperlukan suatu pembahasan yang secara tegas dan jelas mengenai kewenangan pengelolaan air itu sendiri.

Pelaksanaan otonomi daerah di pemerintah kabupaten/kota menimbulkan kebingungan baik bagi pihak pemohon maupun pihak pemerintah kota sendiri, karena disebabkan terlampau banyaknya peraturan yang dikeluarkan dan juga prosedur yang harus dilalui, dan juga Otonomi Daerah ini menimbulkan imbas bagi kewenangan pemerintah kabupaten dan pemerintahan propinsi yang seringkali menimbulkan sengketa , dikarenakan pengaturan yang tidak jelas, mengingat Air merupakan komoditi yang sangat

[5] Pasal 1 huruf I Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

strategis dalam rangka untuk peningkatan pendapatan pemerintah daerah, lebih-lebih pada era otonomi daerah ini.

Melihat sejumlah kasus yang masuk ke komisi II DPR cukup banyak, ini sangatlah mengkhawatirkan, bukan hanya mengancam keharmonisan antara pemerintah kabupaten/kota atau pemerintah kabupaten/kotamadya dengan pemerintah propinsi, tapi juga terkait dengan terpenuhinya kebutuhan warga terhadap air bersih, karena jika terjadi konflik antara pemerintah kabupaten dan pemerintah propinsi yang dikarenakan peraturan yang kurang jelas, maka rakyatlah yang menjadi korbannya juga.

Mengingat air merupakan kebutuhan pokok manusia dan merupakan sumber daya mineral yang meskipun terbarukan, dan bisa menjadi sumber daya yang tak terbarukan jika mengalami kesalahan pengolahan pada suatu saat nanti, namun dalam peruntukannya sering dilupakan oleh masyarakat bahwa air mmempunyai fungsi sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia, bukannya hanya untuk peruntukan kebutuhan pribadi saja.

4. Tujuan penulisan

Skripsi ini saya tulis guna memenuhi persyaratan akademis yang telah ditentukan untuk memenuhi beban kredit, dalam kaitannya dengan persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Tujuan yang lain adalah saya ingin memperjelas kewenangan-kewenangan yang ada berkaitan dengan Air Bawah Tanah, sehingga saya dapat memberikan pemikiran (meskipun sedikit)mengenai peraturan hukum Air Bawah Tanah yang berlaku serta sebagai dasar pemikiran untuk ditindak lanjuti.

Tujuan yang lain adalah agar pembaca khususnya masyarakat pengguna air bawah tanah pada umumnya dan pengkonsumsi air pada khususnya mengetahui kedudukan hukumnya sebagai subyek dalam Era Otonomi Daerah dan pembaca tahu bagaimana cara memperoleh hak-haknya dengan jalur hukum yang benar, sehingga hak-hak masyarakat dilindungi, dalam hal ini pengguna sendiri ataupun masyarakat sekitar daerah tambang air bawah tanah tersebut dan masyarakat tahu peran dan fungsinya dalam upaya konservasi air.

5. Metode Penulisan

Suatu penulisan ilmiah harus menggunakan metode tertentu. Metode ini digunakan untuk melakukan pendekatan ke arah masalahnya. Hal ini dilakukan agar permasalahannya tidak melebar dan meluas, ada batas-batas yang jelas. Sehingga pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan yang menyeluruh dari permasalahan yang telah dibahas sebelumnya.

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

5.1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang saya gunakan adalah pendekatan normatif yuridis, yaitu pendekatan masalah yang mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang masih relevan dan berkaitan dengan permasalahan dalam skripsi ini. Dan juga dilakukan secara empiris, yaitu dengan melihat kenyataan yang ada di lapangan.

Dalam pemecahan masalah digunakan metode deskriptif analitis, yuridis sistematis. Metode ini menitik beratkan pada pemecahan masalah yang ada dengan mengumpulkan dan menyusun data-data, kemudian dijelaskan dan dianalisa dengan menghubungkan antara pasal yang satu dengan pasal yang lain dalam kaitannya otonomi daerah, khususnya penambangan air bawah tanah setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

5.2 Sumber Data

Di dalam penyusunan dan penulisan skripsi ini dibutuhkan data. Data yang diperlukan ini diperoleh dari dua macam sumber, yaitu data primer dan data sekunder.

Data Primer berupa bahan hukum, antara lain :

1. Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Air Bawah Tanah dan Otonomi Daerah yaitu :

- Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
- Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah
- Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Peratutan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 104 tahun 2000 tentang Dana Perimbangan.
- Peratutan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom.
- Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor : 1945.K/102/MPE/`1995 tentang Pedoman Pengeloaan Air Bawah Tanah untuk Daerah Tingkat II.

- Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 16 tahun 2001 tentang Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan
- Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 5 tahun 2002 tentang Pengelolaan Air bawah Tanah di Propinsi Jawa Timur.
- Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor 57 tahun 1994 tentang Pelimpahan wewenang Pemberian dan Penandatanganan Ijin Pengambilan Air Bawah Tanah di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur.
- Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor 56 Tahun 2001 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur No. 16 Tahun 2001 tentang Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Permukaan.
- Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor 57 Tahun 2001 Tentang Penetapan Nilai Perolehan Air untuk menghitung pajak Air Bawah Tanah dan Air Permukaan tahun 2002

2. Literatur-literatur hukum yang ada, artikel surat kabar, maupun informasi yang didapat dari media internet, jurnal ataupun media, sepanjang masih ada hubungannya dan tidak menyimpang dengan masalah yang dibahas.

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui wawancara yaitu cara mengumpulkan data dengan jalan melakukan tanya jawab secara lisan kepada pihak yang mengetahui dan paham mengenai masalah yang dibahas.

5.3 Analisa Data

Data yang didapat dianalisa dengan metode rasionalis yuridis. Rasionalis dimaksudkan disini adalah mengarah pada kekuatan berfikir, sehingga dapat menganalisa dengan baik terhadap bahan yang ada, sedangkan yuridis yang dimaksud adalah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga analisa dilakukan terhadap data yang ada dengan menghubungan pada peraturan perundang-undangan yang ada dan berlaku untuk air bawah tanah.

6. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan

Bab I Mengulas latar belakang sehingga pembaca tahu dan mengerti maksud mengapa penulis mengambil judul skripsi ini, dan juga perumusan masalah yang akan dibahas pada bab-bab selanjutnya sehingga pembahasan akan lebih mudah dipahami dan lebih sistematis.

Bab II Membahas dan menyelesaikan permasalahan yang ada pada rumusan masalah pertama yang telah disebutkan pada Bab I sebelumnya yaitu kewenangan yang dimiliki Pemerintah Propinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kota / Pemerintah Kabupaten dalam hal Air Bawah Tanah

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pembahasan ini bertujuan untuk memperjelas wewenang apa saja yang dimiliki oleh Pemerintah Propinsi maupun Pemerintah Kota/ Kabupaten, sehingga berkaitan dengan masalah pada bab berikutnya yang akan membahas bila terjadi sengketa kewenangan khususnya berkaitan dengan air bawah tanah.

Bab III Membahas dan menyelesaikan permasalahan yang ada pada rumusan masalah yang kedua yang telah disebutkan pada Bab I sebelumnya, sehingga sengketa kewenangan yang timbul dapat diselesaikan berdasarkan peraturan yang ada sehingga menjadi jelas permasalahannya dan menemukan jalan penyelesaian yang jelas.

Bab IV Kesimpulan da saran yang diberikan oleh penulis dari seluruh uraian yang telah diulas pada bab-bab sebelumnya terhadap masalah dan penyelesaian masalah yang dibahas pada bab II dan bab III. Kesimpulan disini ditujukan agar antara permasalahan yang ada dan penyelesaiannya menjadi jelas dan saran yang diberikan dapat ditindaklanjuti guna perbaikan kewenangan pengelolaan air bawah tanah di kemudian hari.

BAB II

KEWENANGAN PEMERINTAH PROPINSI DAN PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA DI JAWA TIMUR DALAM HAL AIR BAWAH TANAH

1. Air Tanah

Air bawah tanah dibuat dengan kedalaman lebih dari 5-8 meter di bawah permukaan tanah. Pengertian air bawah tanah itu sendiri menurut Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 5 tahun 2002 tentang Pengelolaan Air Bawah Tanah di Propinsi Jawa Timur adalah semua air yang terdapat dalam lapisan pengandung air di bawah permukaan tanah, termasuk mata air yang muncul secara alamiah di atas permukaan tanah.Untuk sumber daya air, dilihat dari segi geografisnya, Indonesia termasuk dalam kawasan tropika basah dengan curah hujan rata-rata tinggi. Air tanah merupakan sumber air tawar yang terbesar di planet bumi. Akhir-akhir ini pemanfaatan air di bumi ini semakin meningkat dengan cepat, bahkan di beberapa tempat tingkat eksploitasinya sudah sampai tingkat yang membahayakan. Air tanah biasanya diambil, baik untuk sumber air bersih maupun untuk irigasi, melalui sumur terbuka, sumur tabung, spring, ataupun sumur horisontal[6]. Kecenderungan memilih air tanah sebagai sumber air bersih, dibanding dengan air permukaan. mempunyai keuntungan sebagai berikut :

---

[6] Anton Lowa dan Winarto, Sumur Bor, WALHI, Jakarta 1993, h. 2

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

a. Tersedia dekat dengan tempat yang memerlukan, sehingga biaya transportasi lebih murah.
b. Debit (produksi) air relatif stabil.
c. Lebih bersih dari bahan cemaran(polutan)permukaan
d. Kualitasnya lebih seragam
e. Bersih dari kekeruhan, bakteri, lumut, atau tumbuhan dan binatang air.

Cara pengambilan air tanah yang paling sederhana adalah dengan membuat sumur gali dengan kedalaman lebih rendah dari posisi permukaan air tanah. Jumlah air yang bisa diambil dari sumur gali biasanya terbatas, dan yang diambil adalah air bawah tanah dangkal. Untuk pengambilan yang lebih besar diperlukan luas dan kedalaman yang lebih besar. Untuk pengambilan air tanah dalam jumlah yang lebih besar, misalnya untuk daerah industri, cara yang banyak dipakai adalah dengan membuat sumur dalam yang pada umumnya terbuat dari pipa, dan air yang diambil adalah air tanah dalam.

Mengingat air beserta sumbernya mempunyai fungsi sosial, maka penggunaan air dibagi menjadi dua golongan yaitu :

a. Penggunaan air dan / atau sumber air tanpa ijin
b. Penggunaan air dan / atau sumber air dengan ijin.

Di dalam Penjelasan Bagian Umum angka 8 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1982 Tentang Tata Pengaturan Air dijelaskan bahwa *penggunaan air dan/atau sumber air tanpa ijin* dari pihak yang berwenang yang dimaksud terutama untuk memenuhi keperluan yang

bersifat sosial, ialah untuk memenuhi keperluan pokok kehidupan sehari-hari di dalam rumah tangga dengan ketentuan tidak menimbulkan kerusakan pada sumber air serta tanah lingkungan maupun bangunan umum yang bersangkutan. Ketentuan tersebut berlaku juga untuk pengambilan bahan galian tambang golongan c, seperti kerikil, pasir, batu dan sebagainya yang terdapat dalam sumber air.

Penggunaan air dan/atau sumber air dengan ijin dari pihak yang berwenang dimaksudkan untuk semua penggunaan air dan / atau sumber air yang tidak termasuk kriteria tersebut diatas, terutama yang sifatnya untuk mengusahakan air atau sumber air dan / atau sumber daya alam semisal untuk pembangkit tenaga listrik, untuk keperluan industri, lalu lintas air dan sebagainya.

Adapun Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah yang dilakukan dengan ijin terlebih dahulu, tidak semuanya dikenakan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah (selanjutnya disebut sebagai P3 ABT), Di dalam pasal 4 Peraturan Daerah Propinsi Jatim No. 16 Tahun 2001disebutkan bahwa :

"Dikecualikan dari obyek P3ABT dan Air Permukaan adalah :

1. Pengambilan, atau pemanfaatan, atau pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan/atau air permukaan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
2. Pengambilan, atau pemanfaatan, atau pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan/atau air permukaan oleh Badan

Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah yang khusus didirikan untuk menyelenggarakan usaha eksploitasi dan pemeliharaan pengairan serta mengusahakan air dan sumber-sumber air:

3. Pengambilan, atau pemanfaatan, atau pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan/atau air permukaan untuk kepentingan pengairan pertanian rakyat;
4. Pengambilan, atau pemanfaatan, atau pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan/atau air permukaan untuk keperluan dasar rumah tangga, rumah ibadah dan badan sosial lainnya."

Eksplorasi air tanah dilakukan karena sumber air tanah tidak langsung dapat diketahui dan terlihat. Eksplorasi ini dapat dilakukan dengan berbagai cara, antara lain: cara tradisional maupun dengan metode geofisika ataupun sumur uji atau test-well. Air merupakan elemen yang paling melimpah di atas Bumi, yang meliputi 70% permukaannya dan berjumlah kira-kira 1,4 ribu juta kilometer kubik. Apabila dituang merata di seluruh permukaan bumi akan terbentuk lapisan dengan kedalaman rata-rata 3 kilometer. Namun hanya sebagian kecil saja dari jumlah ini yang benar-benar dimanfaatkan, yaitu kira-kira hanya 0,003%. Sebagian besar air, kira-kira 97%, ada dalam samudera atau laut, dan kadar garamnya terlalu tinggi untuk kebanyakan keperluan. Dari 3% sisanya yang ada, hampir semuanya, kira-kira 87 persennya,tersimpan dalam lapisan kutub atau sangat dalam di bawah tanah.

Dalam satu tahun, rata-rata jumlah tersebut tersisa lebih dari 40.000 kilometer kubik air segar yang dapat diperoleh dari sungai-sungai di dunia. Bandingkan dengan jumlah penyedotan yang kini hanya ada sedikit di atas

3.000 kilometer kubik tiap tahun. Ketersediaan ini (sepadan dengan lebih dari 7.000 meter kubik untuk setiap orang) sepintas kelihatannya cukup untuk menjamin persediaan yang cukup bagi setiap penduduk, tetapi kenyataannya air tersebut seringkali tersedia di tempat-tempat yang tidak tepat.

Selain itu, angka curah hujan sering sangat kurang dapat dipercaya, sehingga persediaan air yang nyata sering jauh di bawah angka rata-rata yang ditunjukkan. Pada musim penghujan, hujan sangat hebat, namun biasanya hanya terjadi beberapa bulan setiap tahun; bendungan dan tandon air yang mahal diperlukan untuk menyimpan air untuk bulan-bulan musim kering dan untuk menekan kerusakan musibah banjir. Bahkan di kawasan-kawasan basah ini angka yang turun-naik dari tahun ke tahun dapat mengurangi persediaan air yang akan terasa secara nyata. Air dapat dikelola dengan baik, akan menghasilkan hasil yang baik pula. Pengelolaan air dapat dilakukan dengan beberapa cara yaitu:

1. Meningkatkan pemanfaatan air permukaan dan air tanah
2. Meningkatkan efisiensi air irigasi
3. Menjaga kualitas air sesuai dengan peruntukannya.

Konservasi air merupakan masalah kita bersama, masyarakat, pemerintah dan negara, dan oleh karenanya permasalahan konservasi air hanya dapat diselesaikan jika kita semua peduli dan ikut berperan aktif di dalamnya. Pada dasarnya kita semua berpotensi untuk merusak air yang kita

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

miliki di bumi ini sekaligus juga berpotensi untuk memperbaikinya, namun kecenderungan manusia untuk merusak lebih besar dibanding kecenderungan untuk memperbaiki. adalah sangat tidak bijak jika kita menggangap konservasi air hanya menjadi kewajiban dan tanggung jawab salah satu instansi atau pemerintah saja. Siapapun kita, apapun pekerjaan kita, dimanapun kita berada, kita dapat berbuat sesuatu untuk usaaha konservasi. Konservasi air dapat dilakukan oleh pengelola air maupun pemakai air, di daerah-daerah bendungan, aliran sungai, sistem distribusi, maupun di sistem pembuangan. Dalam Konsep Konservasi Air terdapat konsep dasar bahwa Konservasi air bukan tujuan akhir, melainkan hanya salah satu cara dalam pengelolaan sumberdaya air secara menyeluruh, terpadu, hemat dan tepat guna, dan beban biaya dari konservasi air tidak boleh lebih tinggi dari hasil manfaatnya.

Dalam rangka menjaga kelestarian air tanah, maka perlu dijaga keseimbangan antara pengisian dan pengambilannya.

Pengisian air tanah secara buatan. Walaupun telah dibuat bendungan pada suatu sungai, sebagian dari air yang mengalir pada musim hujan, masih terbuang keluar waduk. Kelebihan air ini menjadi cuma-cuma dan hanya dapat digunakan melalui konservasi dengan menyimpannya dalam tanah melalui pengisian buatan, dan menggunakannya pada tahun-tahun kering. Pengisian buatan melalui akifer merupakan suatu usaha yang penting untuk meningkatkan jumlah air total dan merupakan alat untuk menejemen air

bersih. Simpanan air tanah ini merupakan sumber air bersih yang dapat diandalkan untuk menambah air permukaan yang ada. Kemampuan tanah untuk menyimpan air tergantung dari volume pori-pori tanah dan tinggi muka air tanah. Pengisian reservoir air tanah secara buatan dapat dipakai untuk menyimpan kelebihan air permukaan menjadi air tanah, memperbaiki kualitas air tanah, dengan bercampurnya air tanah lokal dengan air tanah pencampuran, pemurnian dan reklamasi saluran pembuang, menurunkan biaya pemompaan air tanah karena kedalaman air tanah yang kecil, mencegah terjadinya penuruna muka tanah.

Pengendalian pengambilan air tanah. Pengambilan air tanah melalui sumur-sumur akan mengakibatkan penurunan muka air tanah. Makin besar laju pengambilan air tanah, makin curam lengkung permukaan air bawah tanah yang terjadi di sekitar sumur sampai terjadi keseimbangan baru jika terjadi pengisian dari daerah resapan. Keseimbangan ini baru terjadi bila laju pengambilan air tanah lebih kecil dari pengisian oleh air hujan pada daerah resapan. Akan tetapi bila laju pegambilan air bawah tanah dari sejumlah sumur jauh lebih besar daari pengisiannya, maka lengkung-lengkung penurunan muka air tanah antar sumur satu dengan lainnya akan menyebabkan terjadinya penurunan muka air tanah secara permanen. Pada daerah pantai, seperti kawasan Pantai Kenjeran, Surabaya, terjadi penurunan air tanah dapat mengakibatkan terjadinya intrusi air asin (air alut). Di zona air tanah bebas yang terletak di dekat permukaan air laut, air tawar berada di

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

atas air laut karena berat jenis air tawar lebih kecil dibanding dengan air asin, maka berdasarkan keseimbangan kedalaman air tawar yang terletak di bawah permukaan air laut kira-kira 40 kali tinggi muka air tanah diatas permukaan air laut.

2. Kewenangan

Wewenang yang timbul dari hak penguasaan negara atas tanah, air dan segala sesuatu yang berada didalamnya, adalah kewenangan yang diberikan oleh Konstitusi Negara Republik Indonesia, dimana dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa Bumi, Air dan segala sesuatu yang berada di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Wewenang yang timbul dari hak penguasaan negara atas wilayah sungai atau bagian-bagiannya di suatu daerah, dilimpahkan kepada Pemerintahan Daerah dalam rangka Otonomi Daerah, walaupun air merupakan suatu kesatuan wilayah hidrografis yang wewenangnya sebagaimana berada pada pemerintah daerah, namun agar tercapai keseimbangan antara keperluan air di satu pihak dan tersedianya air di lain pihak, maka untuk memenuhi keperluan berbagai bidang kehidupan dilihat dari lingkup nasional, perencanaan, perlindungan, pengembangan dan penggunaan air dan / atau sumber air harus disusun secara terpadu, sinergis dan menyeluruh dalam pengolahannya, hal ini berhubungan dengan ketersediaan air itu sendiri di masa yang akan datang.

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Sehubungan dengan penggunaan tanah sesuai dengan pasal 4 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria disebutkan bahwa :

"Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-paeraturan hukum lain yang lebih tinggi".

Dimaksudkan adalah bahwa setiap pemilik hak atas tanah dapat memanfaatkan air yang terkandung dalam tanahnya, sebagai konsekuensi bahwa fungsi negara disini adalah mengayomi kehidupan masyarakat, dan bukannya negara sebagai penguasa mutlak yang bisa menguasai sekaligus mengklaim kepemilikan air, dengan syarat pengambilan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku, sesuai dengan prosedur dan peraturan yang ada khususnya mengenai air bawah tanah.

a. Hubungan Fungsional antara Hukum Administrasi dengan Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup terkait dengan pengambilan air bawah tanah.

a.1. Dari Segi Wewenang Kelembagaan

Lembaga yang mempunyai wewenang menangani pengelolaan lingkungan hidup secara keseluruhan ada dua tingkatan, yaitu :

- Lembaga yang mengelola lingkungan hidup di tingkat nasional,dan
- Lembaga lingkungan hidup yang mengelola lingkungan hidup di tingkat daerah.

a.1.1 Wewenang Kelembagaan di Tingkat Nasional

Wewenang kelembagan di tingkat nasional ini diatur dalam ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup menyebutkan bahwa pengelolaan lingkungan hidup di tingkat nasional dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dikoordinasikan oleh menteri. Adanya ketentuan ini jelas mengakui wewenang pengelolaan lingkungan hidup secara tersebar pada berbagai departemen dan lembaga non departemen. Untuk mewujudkan kerjasama tersebut di atas, jelas diperlukan keterpaduan, yaitu penyatuan dari wewenang masing-masing departemen dan lembaga non departemen yang terkait, Dengan demikian, dari segi Hukum Administrasi, maka wewenang kelembagaan yang mengelola lingkungan hidup di Indonesia dewasa ini lebih bersifat koordinatif dari pada keterpaduan sebagaimana disyaratkan Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam hal air bawah tanah ini perlu koordinasi antara Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, Departemen Keuangan dan institusi lain yang terkait. Begitu juga dengan Air Bawah Tanah, diperlukan pengelolaan secara koordinatif dan terpadu, sehingga tercipta kelestarian air secara berkelanjutan.

a.1.2 Wewenang Kelembagaan di Tingkat Daerah

Menurut ketentuan Pasal 12 dan 13 Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup disebutkan bahwa untuk mewujudkan keterpaduan kebijaksanaan nasional, pengelolaan lingkungan, Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan dapat melimpahkan wewenang tertentu pengelolaan lingkungan kepada perangkat di wilayah dan mengikutsertakan peran pemerintah daerah untuk membantu Pemerintah Pusat dalam melaksanakan pengelolaan lingkungan hidup di daerah yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, maka semakin menguatkan kewenangan daerah untuk mengolah lingkungannya sendiri termasuk sumber daya alamnya.

b. Kewenangan Pemerintah Propinsi Jawa Timur

Air bawah tanah berasal dari hujan dan sebagian air permukaan yang meresap kedalam tanah. Lokasi meresapnya air ini disebut sebagai zona imbuh (Recharge Area) yang umumnya berada di lereng gunung, dan dataran rendah pada khususnya. Air yang meresap tersebut selanjutnya akan mengalir melalui celah / retakan lapisan batuan di bawah permukaan tanah menuju ke daerah yang lebih rendah/dataran rendah, dan tersimpan di lapisan batuan yang disebut akifer. Sedangkan wilayah yang berada diantara zona imbuh dan tempat pengambilan air bawah tanah disebut daerah aliran

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

air bawah tanah. Daerah tempat air bawah tanah diambil untuk berbagai kepentingan manusia disebut zona luah (discharge area). Kesatuan wilayah sebaran air bawah tanah mulai dari zona imbuh sampai dengan zona luah yang dibatasi oleh batas hidrogeologi disebut cekungan air bawah tanah. Seterusnya akibat proses penguapan air laut yang ditimbulakn oleh panas matahari, terbentuklah partikel-partikel yang mengandung air yang kita sebut awan. Sebagaimana diketahui, akamulasi awan ini akan menjadi air hujan dan meresap kedalam tanah sebagian menjadi air abwah tanah. Prosesi ini berlangsung secara berulang, yang disebut sebagai siklus hidrologi, hal ini menunjukkkan bahwa air bawah tanah merupakan sumebr daya yang dapat diperbarui, namun proses pembentukannya membutuhkan waktu yang cukup lama.

Air bawah tanah sebagai salah satu jenis sumber daya alam merupakan komoditas yang strategis bagi kehidupan manusia dan juga sebagai sumber komoditas untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) suatu daerah pada masa otonomi daerah seperti sekarang ini yang kebetulan daerah tersebut akifer yang cukup produktif. Namun mengingat ketersediaannya yang sangat rentan terhadap pngambilan dan perubahan pemanfaatan lahan di permukaan tanah (tata ruang), seharusnya pengelolaan air bawah tanah lebih memperhatikan pelestarian dibandingkan aspek pengambilan. Penulis berpendapat bahwa peraturan perundang-undangan yang ada lebih banyak mengatur tentang aspek eksploitasinya

dibandingkan aspek konservasinya. Pembentukan air bawah tanah sebagaimana dijelaskan diatas memerlukan waktu yang cukup lama dan keterpadatannya tidak mengenal batas-batas administratif, melainkan batas cekungan air bawah tanah. Penulis melihat bahwa upaya konservasi di cekungan air bawah tanah merupakan kegiatan lintas institusi/instansi terkait dan lintas wilayah administrasi kabupaten atau kota yang merupakan satu kesatuan cekungan air bawah tanah.

Dalam hal eksploitasi air bawah tanah, dan konservasi air bawah tanah merupakan kewenangan propinsi Jawa Timur sebagai daerah otonom sebagaimana disebutkan dalam *Pasal 9 Undang-Undang No. 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa kewenangan Pemerintah Propinsi mencakup kewenangan pemerintahan administratif yang bersifat lintas kabupaten / kota serta dalam bidang pemerintah tertentu lainnya.* Pemerintah Propinsi juga berkewajiban untuk menyediakan dukungan terhadap pengembangan dan pemanfaatan sumber daya mineral dan energi serta air bawah tanah dan pemberian ijin untuk eksplorasi dan eksploitasi air bawah tanah lintas kabupaten/ kotamadya.

Dengan melihat bahwa air bawah tanah tidak mengenal batasan wilayah, maka tidak dapat ditentukan secara pasti kepemilikan air bawah tanah, dalam hal ini air bawah tanah bukanlah milik kabupaten/kota dan juga bukan milik pemerintah propinsi, tidak boleh satu pihakpun mengklaim kepemilikan air bawah tanah dengan konsekuensi pengelolaannya juga

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

harus dilakukan secara bersama antar wilayah yang merupakan satu cekungan air bawah tanah dan pada nantinya juga akan dilakukan pembagian hasil dari retribusi ataupun pajak yang berkenaan dengan itu harus dibagi secara merata.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka dalam hal sumber daya mineral air bawah tanah, maka daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang berada di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai daerah Otonom, maka kewenangan Propinsi dalam hal Air Bawah Tanah mencakup kewenangan lintas administratif meliputi penetapan standar penyelidikan umum dan standar pengelolaan sumber daya mineral dan energi serta air bawah tanah, pengaturan survei dasar geologi dan air bawah tanah skala lebih kecil atau sama dengan 1 : 250.000, penyusunan peta tematis dan inventarisasi sumber daya mineral dan energi serta mitigasi bencana geologi. Pajak atas air bawah tanah sesuai dengan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia nomor 18 tahun 1997 Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan merupakan salah satu jenis Pajak Propinsi, dimana yang berhak untuk melakukan pemungutan dan

pengelolaan lebih lanjut adalah Pemerintah Propinsi. Dalam Pasal 2A ayat 1 huruf c disebutkan bahwa pembagian pajak untuk pemerintah propinsi dan pemerintah kota adalah sebagai berikut :

- 30 % untuk Pemerintah Propinsi
- 70 % untuk Pemerintah Kota / Kabupaten

c. *Kewenangan Pemerintah Kota*

Dengan adanya otonomi daerah, msing-masing kabupaten / kotamadya berlomba-lomba untuk meningkatkan Pendapatan Asli Derah (PAD) secara cepat dan signifikan, tapi seringkali pihak pemerintah kota tidak memperhitungkan secara cermat bahkan tidak mau memperhitungkan dampak yang akan terjadi kemudian, karena lebih memprioritaskan peningkatan PAD daerah tersebut. Dengan diberlakukannya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, sesuai dengan pasal 11 ayat 1 Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Kota/Kabupaten berhak untuk mengurus tentang pengambilan air bawah tanah ini, namun untuk wilayah cekungan air bawah tanah yang tidak melintasi wilayah administratif Kabupaten/kota tersebut. Namun dengan adanya Undang-Undang Nomor 34 / 2000 yang menyebutkan bahwa kewenangan pengelolaan air bawah tanah dikembalikan lagi kepada pemerintah propinsi, ini memunculkan protes keras dari pemerintah kota, karena sebelum adanya Undang-Undang ini, menjadi

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

kewenangan penuh kabupaten/kota, setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerinthan Daerah, dengan begitu kewenangan Pemerintah kota/kabupaten berkurang.

Pengaturan tentang kewenangan Pemerintah Kota dalam pengurusan air bawah ini sendiri masih belum jelas, dikarenakan ada beberapa kota di Propinsi Jawa Timur yang sampai sekarang belum memiliki Peraturan daerah mengenai hal tersebut, sebagi contoh Kota Surabaya, yang diharapkan segera terbentuk dalam waktu dekat ini. Pemerintah kota berdasarkan Pasal 2A ayat 1 huruf c UU No. 34 tahun 2000 berhak menerima dari pembagian pajak tersebut sebesar 70 % dari pajak yang dipungut oleh pemerintah propinsi. Hal ini yang kemudian memunculkan protes dari pemerintah kota, dimana pemerintah kota ingin menerima secara keseluruhan hasil dari pajak yang terutang atas pengambilan air bawah tanah. Namun penulis tidak setuju dengan adanya kewenangan mutlak yang diartikan tersebut, mengingat air bawah tanah tidak mengenal wilayah administratif, dan tidak ada seorang pihakpun yang bisa mengklaim kepemilikan air tanah tersebut.

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

3. Penerbitan Ijin Pengambilan Air Bawah Tanah

Ijin pada dasarnya merupakan pembolehan atau persetujuan terhadap suatu kegiatan yang dilarang, dengan maksud bahwa ijin digunakan sebagai instrumen yuridis untuk mengatur kegiatan yang akan dilakukan, dimana pengambilan air bawah tanah merupakan merupkan kegiatan yang mengekploitasi kekayaan milik bersama yang menyangkut masyarakat Indonesia secara keseluruhan, oleh sebab itu membutuhkan ijin dari instansi yang berwenang.

Syarat-syarat pemberian ijin pada dasarnya ada dua syarat, pertama adalah syarat-sayarat yang harus dipenuhi sebelum ijin dikeluarkan dan kedua adalah syarat-syarat yang harus dipenuhi sesudah ijin tersebut dikeluarkan. Di dalam penerbitan SIPA juga terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam mengajukan permohonan pengambilan air bawah tanah, dan juga setelah ijin tersebut dikeluarkan juga terdapat syarat-syarat yang terdapat dalam ijin yang harus dipenuhi dan atau tidak boleh dilanggar ataupun harus dipenuhinya kewajiban oleh pemegang SIPA.

Pengambilan air bawah tanah dan juga proses konservasinya akan dapat berhasil dan berkelanjutan, apabila administrasi pemerintahan berfungsi secara efektif dan terpadu. Salah satu alat yuridis yang berfungsi untuk mencegah dan menanggulangi masalah lingkungan adalah adanya sistem perijinan yang terpadu dan terkoordinasi dengan baik. Mekanisme perijinan yang berbelit-belit dan beraneka ragam sehingga seringkali

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

menimbulkan hambatan dalam pelaksanaannya. Jenis perijinan di negara kita yang banyak jenisnya, sehingga Waller Hunter menamakan Indonesia sebagai een vergunningenland (negara perijinan).[7]

Perijinan disini sangat memegang peranaan penting untuk menjaga keseimbangan lingkungan, mengingat air di Indonesia sudah mengalami defisit, untuk pulau Jawa minus 52.809 juta m3/tahun dan Baliminus7.531,2juta m3/tahun pada tahun 2000. Dalam Pasal 3 ayat(1) Peraturan Daerah Pemerintah Propinsi Jawa Timur Nomor 5 tahun 2002 tentang Pengelolaan Air Bawah Tanah disebutkan:

Teknis pengelolaan air bawah tanah dilakukan melalui kegiatan:

a. Inventarisasi
b. Perencanaan pendayagunaan
c. konservasi
d. peruntukan pemanfaatan
e. perijinan
f. pembinaan
g. pengendalian / pengawasan

maka perlu dilakukan teknik perijinan yang tepat mengingat perijinan disini mempunyai aspek preventif terhadap kerusakan lingkungan, khususnya menyangkut konservasi air bawah tanah.

Penerbitan ijin untuk pengambilan air bawah tanah diterbitakan Surat Ijin Pengambilan Air Bawah Tanah . Sesuai dengan Pasal 11 ayat 1 Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, maka Pengambilan air bawah tanah

---

[7] Siti Sundari Rangkuti, Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional, Airlangga Press,Edisi II 1994,h. 142 dikutip dari H. Waller en J.H Waller Hunter, Millieuwetgeving nen Planning in Indonesia, Millieu en Recht, Januari, 1984,h.5

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

yang mempunyai wilayah cekung masih dalam satu wilayah administratif kota/kabupaten, maka permohonan pengambilan air bawah tanah bisa diajukan ke walikota/bupati setempat dengan memenuhi syarat-syarat yang sudah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang ada, dan SIPA juga diterbitkan oleh Bupati/Walikota setempat, dan untuk wilayah cekung yang lintas kota/kabupaten permohonan diajukan ke Kepala Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Propinsi Tingkat I Jawa Timur (Propinsi) dan menjadi kewenangannya pula untuk menerbitkan SIPA untuk pengambilan air bawah tanah yang lintas kabupaten/kota.

4. Penegakan Hukum

Penerbitan ijin untuk pengambilan air bawah tanah diikuti oleh syarat-syarat yang harus dipatuhi agar dapat terbit SIPA (Surat Ijin Pengambilan Air Bawah Tanah), tentunya pelanggaran yang dilakukan oleh pemegang SIPA adalah pelanggaran terhadap syarat-syarat kemudian setelah terbitnya ijin tersebut.Terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pemegang SIPA inilah yang akan dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sanksi yang dikenakan berupa *sanksi administratif* yaitu berupa penarikan kembali ijin tersebut diikuti penutupan kembali sumur bor yang telah dibuat, sesuai dengan pasal 8 Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 7 tahun 1994. Dalam Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 5 tahun 2002 tentang Pengelolaan Air Bawah Tanah di Propinsi Jawa

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Timur tidak disebutkan sanksi-sanksi apa yang akan diberikan bila terjadi pelanggaran terhadap syarat-syarat yang diberikan. Dalam praktek masih digunakan sanksi yang terdapat dalam Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 7 tahun 1994.[8] dimana dalam pasal 8 disebutkan "sanksi dapat dilakukan dengan cara pencabutan surat ijin, yang otomatis diikuti dengan penutupan sumur bor. Namun dalam Pasal 19 Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur nomor 5 tahun 2002 menyatakan "Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, maka Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 7 tahun 1994 tidak berlaku". Penerapan sanksi yang sekarang berlaku ada pertentangan antara prakteknya dan peraturan yang mengaturnya, karena dalam Perda 5 tahun 2002 disebutkan akan diatur lebih lanjut oleh Gubenur, akan tetapi sampai saat ini belum ada Keputusan gubenur yang menindaklanjuti Perda tersebut. Maka untuk sementara sanksi yang diberlakukan untuk SIPA digunakan sanksi yang berlaku pada peraturan yang lama sampai ada peraturan baru yang mengatur lebih lanjut. Seharusnya ada pembentukan suatu peraturan baru yang memuat tentang sanksi-sanksi yang akan diberikan bila terjadi pelanggaran terhadap larangan-larangan yang ada.

---

[8] Wawancara dengan Staf Hukum pada Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Propinsi Jawa Timur 21 Februari 2003.

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

BAB III

SENGKETA KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH PROPINSI DENGAN PEMERINTAH KABUPATEN / KOTA DAN SENGKETA ANTAR KABUPATEN / KOTA DI PROPINSI JAWA TIMUR

1.Sengketa Kewenangan antara Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/ Kota

Otonomi daerah kembali menimbulkan perseteruan antara pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah propinsi. Dalam pasal 2 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 34 tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (selanjutnya disebut UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah) menyebutkan bahwa Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air bawah Tanah dan Air Permukaan menjadi hak Propinsi. Dengan pembagian paling sedikit 70% diserahkan kepada daerah kabupaten / kota, seperti tersurat dalam pasal 2A huruf c. Kemudian dalam pasal 3 disebutkan akan diatur dalam Peraturan Daerah Propinsi tentang pelaksanaan pembagian hasil pemungutan pajak dengan memperhatikan aspek pemerataan dan potensi antar daerah. Namun dalam Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 16 tahun 2001 maupun dalam Peraturan Daerah nomor 5 tahun 2002 masih belum terdapat pengaturan pembagian yang jelas

mengenai hal tersebut. Dari pembagian 70%-30% tersebut telah memicu protes dari para walikota / bupati terhadap pemerintah pusat. Di sisi lain Gubernur Jawa Timur masih secara konsisten masih melaksanakan UU No. 34/2000 tersebut. Tuntutan pemerintah kabupaten/kota untuk mendapatkan 100% Dari pajak pengambilan air bawah tanah dengan dalih otonomi daerah, dan pemerintah kabupaten/kota dapat membuat kebijakan terhadap wilayahnya dengan sendirinya otomatis tidak dapat terlaksana dengan adanya UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Antara pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah propinsi seringkali terjadi sengketa kewenangan, karena dalam hal ini kewenangan akan berdampak pada penerimaan pendapatan, seharusnya hal tersebut tidak perlu terjadi, karena air bawah tanah melintas kabupaten/kota, terkecuali cekungan air bawah tanah berada dalam satu pemerintah kota, sehingga pemerintah kota dapat mengklaim kepemilikan tersebut, namun perlu mengingat bahwa pembagian pajaknya masih berpegang pada peraaturan yang berlaku. Sebagai contoh konflik kewenangan yang pernah terjadi adalah pada cekungan air bawah tanah Mojokerto, dimana cekungan tersebut melintas di 6 (enam) wilayah administrasi kota/kabupaten yaitu kabupaten Mojokerto, Jombang, Kediri, Malang, Sidoarjo, Mojokerto. Dalam kasus ini Pemerintah Propinsi Jawa Timur mengambil alih penguasaan air bawah tanah dengan dalih bahwa keberadaan air bawah tanah tersebut lintas kab/kota, bukannya mengkoordinasikan dengan para pihak yang terkait.

Wilayah kabupaten/kota merasa dirugikan atas kebijakan tersebut, sehingga terjadi sengketa kewenangan. Pemerintah Propinsi mengartikan bahwa untuk pengambilan air bawah tanah yang melintasi kabupaten/kota menjadi hak mereka, bukannya memegang peran koordinasi seperti yang disuratkan di dalam peraturan. Meskipun dalam Pasal 9 ayat 2 Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah diatur bila daerah Kabupaten atau daerah Kota tidak dapat melakukan kewenangannya, maka menjadi kewenangan propinsi, namun dalam hal ini propinsi seharusnya bukan mengambil alih, melainkan mengambil peran koordinasi bersama.

Pemerintah propinsi seharusnya mengambil peran koordiasi yang kemudian menjembatani perundingan antar pemerintah kabupaten/kota, sehingga ada pembagian kewenangan yang jelas maupun pembagian pajaknya. Perundingan ini perlu dilakukan guna menentukan peran dan tanggung jawab sesuai dengan kewilayahan terhadap air bawah tanah, baik dalam hal pembagian pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah maupun pajak yang seharusnya ada untuk biaya konservasi. Dalam kasus seperti diatas, dirasa sangat kurang adil jika terjadi pembagian 30 % untuk pemerintah propinsi dan 70% untuk pemerintah kota, pembagian tersebut tidak proposional, mengingat wilayah kota yang terlibat sangat banyak dan pembagian wilayah administratif air bawah tanah yang tidak sederhana dan rumit.

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Masalah yang lain yang harus diperhatikan adalah Konservasi Air, mengingat kebijakan pengelolaan air yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan hanya menyangkut pemanfaatan tapi sedikit masalah pemerhati terhadap masalah konservasi (pelestarian). Kita belum sadar betapa penting makna konservasi, karena sebagian besar dari kita masih terlena dnegan selalu tersedianya air di sekitar kita. Namun pernakah terbesit sekilas di sekitar kita, layak minumkah air yang kita konsumsi sehari-hari melalui Perusahaan Daerah Air Minum, Bagaimana kondisi saudara kita yang sedang mengalami krisis air di daerah lain, mungkin sebagian besar dari kita masih belum sadar akan hal itu. Namun kita juga harus melihat bahwa di beberapa daerah sudah mengalami penurunan kualitas air meskipun daerah tersebut memiliki air yang berlimpah. Sebagai contoh di Waduk Saguling dan Sungai Citaturum di Jawa Barat sudah sangat merosot kualitasnya. Oleh karena itu pengelolaan air harus benar-benar cermat dan memperhatikan secara serius aspek konservasi.

Dalam Peraturan Perundang-Undangan Air Bawah Tanah, hanya sedikit yang mengatur tentang konservasi, Dalam Pasal 8 ayat 1 Perda Prop. Jawa Timur No.5 tahun 2002 mengatur tentang tanggung jawab bersama Pemerintah Propinsi dengan Kabupaten untuk melakukan konservasi, namun tidak ada penjelasan secara rinci tentang dana yang dialokasikan khusus untuk konservasi dari hasil pemungutan pajak atas pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah. Sehingga antara pemerintah propinsi dan

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

pemerintah kabupaten/kota sering kurang adanya koordinasi sehingga terjadi pelepasan tanggung jawab untuk melakukan konservasi karena pengaturan yang tidak jelas. seringkali penyelesaian secara musyawarah terhadap suatu konflik hanya menyangkut tentang pembagian hasil pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah, tidak menyangkut tentang konservasi tanah. Jika ini berlangsung secara terus menerus, dimungkinkan nantinya juga akan terjadi kelangkaan air di masa yang akan datang seperti sudah terjadi di beberapa daerah.

Konflik Pembagian Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air bawah tanah antara Pemerintah Propinsi dengan Pemerintah Kabupaten / Kota sudah lazim terjadi pada masa otonmi daerah, namun keadaan ini tidak boleh berkelanjutan, mengingat otonomi daerah akan berkelanjutan. Pengambilalihan oleh pihak pemerintah propinsi sangat dirasa tidak adil.

Terhadap kebijaksanaan kewenangan mutlak oleh Pemerintah Propinsi ini, pihak pemerintahan kota/kabupaten yang merasa keberatan dan tidak setuju dapat mengajukan keberatan dengan merujuk pada Pasal 114 ayat 4 Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yaitu pemerintah Kota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri Dalam Negeri terlebih dahulu sebelum kemudian mengajukan ke Mahkamah Agung untuk menyampaikan keberatannya.

2. Sengketa Kewenangan antar Kabupaten/Kota

Terhadap kewenangan air bawah tanah yang melintas kabupaten/kota juga masih terdapat perselisihan antar kabupaten/kota yang seharusnya tidak perlu terjadi. Masing-masing pihak harusnya sadar mulai dari awal bahwa pengambilan air bawah tanah tersebut berkaitan dengan cekungan air bawah tanah yang tidak mengenal wilayah administratif, sehingga perlu tindak lanjut untuk menentukan kewenangan secara terkoordinasi. Persengketaan yang timbul, sesuai dengan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Otoda) disebutkan :

1. Beberapa Daerah dapat mengadakan kerjasama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama.
2. Daerah dapat membentuk Badan Kerja Sama Antar Daerah
3. Daerah dapat mengadakan kerja sama dengan badan lain yang diatur dengnan kepentingan bersama.
4. Kepentingan bersama dan / atau badan kerja sama, sebagimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), yang membebani masyarakat dan Daerah harus mendapatkan persetujuan DPRD masing-masing.

Maka terhadap sengketa yang timbul, antar wilayah kabupaten atau kota, sesuai dengan pasal tersebut diatas dapat diselesaikan secara musyawarah, ini juga menjadi tugas Badan Pengembangan Otonomi Daerah, Departemen Dalam Negeri, Departemen Keuangan dan Gubenur. Sebab pangkal persoalannya sebenarnya terletak disana. Artinya jika peraturan teknis otonomi belum terbit lalu muncul persoalan, itu berarti pemerintah pusatlah yang belum siap melaksanakan Otonomi. Kalaupun memang belum ada peraturan yang mengaturnya maka akan diselesaikan dengan yang

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

disyaratkan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yaitu dengan jalan musyawarah.

Gubenur bisa menjadi penengah dalam kasus ini, dimana Pemerintah Propinsi merupakan wakil dari Pemerintah Pusat di Daerah. sedang untuk kasus yang menyangkut pajak, biasanya melibatkan juga Departemen Keuangan.[9] Perundingan secara musyawarah biasanya akan memuaskan bila masing-masing pihak tidak terlau egois untuk menuntut kemauannya. Perlu diingat pula masih terdapat hal yang lebih penting daripada perebutaan hasil pajak pengambilan air bawah tanah yaitu berkaitan denagn koservasi air bawah tanah. Begitu dengan masalah konservasi, namun dalam hal ini bukannya terjadi perebutan namun pelepasan tanggung jawab oleh pihak yang telah menikmati hasil dari pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah tersebut. Konservasi seharusnya menjadi tanggung jawab bersama.

Pengaturan tentang konservasi yang sedikit sekali merupakan agenda yang harus segera ditindak lanjuti. Pembentukan pengaturan yang jelas mengenai konservasi ini dirasa perlu dalam waktu dekat ini. Karena berdasarkan data yang diperoleh dari Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup pada tahun 1997, ketersediaan air sudah mengalami defisit, khususnya pulau Jawa dan Bali untuk Indonesia.[10] Secara umum pengelolaan air di Indonesia adalah; pertama, adanya pemisahan antar instansi pemerintah

---

[9] "Koki Otonomi:Jangan terlalu Egois", Jawa Pos, 16 Juli 2001,h.2
[10] ibid

sehingga menyebabkan tidak adanya koordinsai, kedua, pengelolaan sumber daya air masih berorientasi pada penyediaan, ketiga, rendahnya efisiensi pemakain air untuk berbagai sektor, terutama sektor pertanian, Keempat, kurangnya pengetahuan masyarakat tentang arti penting konservasi, sehingga tingkat partisipasi masyarakat dalam konservasi relatif rendah. Dalam Pasal 8 Perda Prop. Jatim No. 5 tahun 2002 disebutkan bahwa konservasi merupakan tanggung jawab antara Pemerintah Propinsi dan pemerintah kota.

Ini terhambat dengan pengalokasian dana untuk konservasi, karena tidak ada pembahasan yang jelas mengenai pengalokasian dana untuk upaya konservasi air bawah tanah tersebut. Konservasi dinyatakan berhasil apabila sudah dapat mempertahankan kesetimbangan jumlah besar resapan dengan debit/volume pengambilan (water balance). Penulis melihat upaya konservasi di cekungan Air Bawah Tanah merupakan kegiatan lintas institusi dan lintas wilayah administrasi kabupaten/kota. Mengingat pentingnya konservasi bagi kelestarian air di masa akan datang, maka perlu diterapkan suatu peraturan yang mengatur eksplotasi secara langsung. Misalnya pengaturan tentang pengalokasian sebagian dana yang diperoleh dari pajak pengambilan Air Bawah Tanah, untuk kegiatan konservasi(dana konservasi).

Pemerintah Kabupaten/Kota berlomba-lomba untuk meningkatkan Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, tapi tidak memperhatikan dampak terhadap lingkungan. Air tersebut senantiasa terus mengalir, maka tidak

boleh ada satu pihakpun yang berhak untuk mengklaim kepemilikan Air Bawah Tanah di daerahnya. Dengan diberlakukannya otonomi daerah di satu sisi, dan konservasi air di lain sisi, maka seharusnya kabupaten/kota bekerja sama dalam penataan air bawah tanah lintas kabupaten, begitu juga dengan pemerintah propinsi, andai kata belum dimungkinkan sudah sewajarnyalah propinsi mengambil peran koordiasi. Koordinasi yang dimaksud disini adalah bahwa pemerintah propinsi mengambil peran mediator, bukannya malah mengambil alih wewenang pengelolaan.

Merujuk pada Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1451K/10/MEM/2000 tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Tugas Pemerintahan di Bidang Pengelolaan Air Bawah Tanah Pasal 3,pasal 7 dan pasal 9 di aman kewenangan pengelolaan dan konservasi air bawah tanah ada pada Walikota, Bupati, dan Gubernur. Namun kewenangan ini masih perlu diperjelas lagi dan selanjutnya digunakan sebagai dasar penghitungan pembagian pajak antar kabupaten dan propinsi. Gubernur dapat berperan dalam kegiatan konservasi, penetapan daerah resapan air bawah tanah sebagai kawasan lindung (sesuai Undang-undang Nomor 24 tahun 1992 Tentnag Penataan Ruang), pemberian saran teknis untuk penerbitan ijin yang dikeluarkan Bupati/Walikota, serta pembuatan sumur pantau. Sedangkan kegiatan pengelolaan dan konservasi yang lain menjadi kewenangan bupati/walikota atau sesuai dengan kesepakatan yang dibaut secara bermusyawarah. tentu saja keterlibatan Propinsi disini dimaksudkan

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

untuk mempermudah pengelolaan, bukan sebaliknya akan memperpanjang birokrasi perijinan. Berdasarkan pembagian tugas yang jelas, maka dapat diperhitungkan pula pembagian pajak yang proposional.

Pemecahan tersebut membutuhkan kesadaran yang tinggi dari masing-masing pihak untuk melihat pokok masalah air bawah tanah yaitu masalah kelestarian air bawah tanah bukan pada pendapatan yang diperoleh dari air bawah tanah semata. Dengan adanya suatu kerja sama yang harmonis antar pemerintah kabupaten/kota diharapkan nantinya terhadap sengketa yang sama akan dapat diselesaikan secara damai juga, mengingat masalah yang sama akan timbul juga dengan adanya otonomi daerah.

Sengketa air bawah tanah ini juga dapat kita jadikan bahan perimbangan di saat muncul konflik lain yang tidak kalah pentingnya pada sumber daya lainnya, sebagai contoh bahan galian tambang gologan C yang sering menjadi perebutan antar wilayah kabupaten/kota. Dengan begitu segera dilakuakan perubahan terhadap Peraturan Perundang-undangan yang dinilai tidak adil dalam melakukan pembagian pendapatan antara pusat-daerah, propinsi-kabupaten/kota setelah diberlakukannya UU Otonomi Daerah.

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

BAB IV

PENUTUP

I. Kesimpulan

1. Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, sebagaimana terdapat dalam Pasal 9 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, mencakup kewenangan pemerintah yang bersifat lintas Kabupaten/kota. Identifikasi terhadap wilayah cekungan Air Bawah Tanah harus dilakukan dengan cermat, sehingga dapat ditentukan wilayah administratif tempat air bawah tanah itu berada. Selanjutnya dilakukan identifikasi, apakah Air Bawah Tanah tersebut berada dalam satu wilayah administratif (kabupaten/kota), ataukah lintas kota/ kabupaten, ataupun bahkan lintas Propinsi, sehinnga menjadi jelas letak administratif air bawah tanah itu berada.Terhadap pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dikenakan pajak yang pemungutannya berada pada pemerintah propinsi yang dilaksanakan oleh Dinas Pendapatan Daerah Tingkat I Propinsi Jawa Timur. Pajak yang didapat dilakukan pembagian dengan prosentase 30 % untuk pemerintah propinsi dan 70% untuk pemerintah kota/kabupaten.

   Untuk kewenangan pemerintah kabupaten/kota, sesuai dengan pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

Pemerintahan Daerah, maka kewenangan kabupaten/kota dapat diartikan hanya terbatas untuk air bawah tanah yang berada dalam satu cekungan wilayah administratif yang terletak dalam satu wilayah kabupeten/kota.

2. Terhadap kebijakan yang dikeluarkan Gubenur untuk mengklaim kepemilikan air tanah, maka pemerintah kabupaten/kota yang keberatan atas kebijakan tersebut sesuai dengan pasal 114 ayat (4) Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka pihak Pemerintahan Kabupaten/Kota dapat mengajukan keberatan kepada pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri terlebih dahulu sebelum mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung.

   Untuk sengketa antar kabupaten atau kota dapat diselesaikan dengan merujuk pada Pasal 87 UUNo. 22 tahun 1999, bahwa daerah dapat melakukan musyawarah antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama, dimana keputusan bersama ini mengikat para pihak dalam musyawarah itu, sehingga dapat dilaksanakan dengan baik. Dan juga merujuk pada Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral NO. 1451 K / 10 MEM / 2000 dimana kewenangan pengelolaan dan pemanfaatan air bawah tanah berada pada Bupati, Walikota dan Gubernur. Dimaksudkan disini adalah bahwa kewenangan itu menjadi tanggung jawab bersama, bukan salah satu pihak saja. Namun kewenangan ini masih perlu diperjelas lagi untuk kemudian dijadikan

dasar penghitungan dan pembagian pajak, guna menghindari konfik di kemudian hari yang timbul karena pembagian pajak yang dianggap kurang proposional oleh daerah tersebut, mengingat untuk mengetahui wilayah cekungan air bawah tanah tidaklah mudah.

II. Saran

1. Pembentukan suatu peraturan yang jelas sangat diperlukan mengingat rumitnya Air Bawah tanah. Pembatasan kewenangan terhadap air bawat tanah tidaklah mudah, mengingat air bawah tanah tidak mengenal wilayah administratif, terkecuali cekungan air bawah tanah tersebut berada dalam satu wilayah administratif kota/kabupaten, maka kewenangan tersebut jelas menjadi kewenangan kota/kabupaten. Jika masing-masing daerah dapat menerima kenyataan bahwa air bawah tanah bukan hanya milik satu pemerintah kota/kabupaten saja, ataupun juga milik satu pemerintah propinsi saja , karena juga tidak menutup kemungkinan air bawah tanah melintas propinsi, mengingat otonomi daerah cenderung diartikan kewenangan daerah yang mutlak guna melakukan eksploitasi sumber daya alam guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tanpa memperhatikan kesetimbangan lingkungan. Oleh karenanya perlu dibentuk peraturan yang jelas yang membahas secara tegas dan tuntastentang permasalahan tersebut.

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

2. Timbulnya sengketa antara Pemerintah Kabupaten/kota dengan Pemerintah Propinsi ataupun sengketa antar Pemerintah Kabupaten/Kota sudah hal yang wajar dalam Era Transisi Otonomi Daerah, namun hal ini tidaklah boleh berkelanjutan dan bukan merupakan alasan pembenar ketika timbul masalah yang sama di kemudian hari. Dalam hal pembagian pajak, prosentase 30%:70% tidaklah proposional, karena pembatasan kewenangan terhadap air bawah tanah tidaklah mudah, mengingat air bawah tanah tidak mengenal wilayah administratif, terkecuali cekungan air bawah tersebut berada dalam satu wilyah administratif kota/kabupaten. Jika masing-masing daerah dapat menerima kenyataan bahwa air bawah tanah bukan hanya milik satu pemerintah kota/kabupaten saja, ataupun juga milik satu pemerintah propinsi saja karena juga tidak menutup kemungkinan air bawah tanah melintas propinsi, mengingat otonomi daerah cenderung diartikan kewenangan daerah yang mutlak. Dalam hal ini pemerintah Propinsi dapat mengambil peran koordinatif, bukannya pemerintah Propinsi mengklaim bahwa Pemerintah Kota sudah tidak dapat menangani dan mengambil alih kewenangan tersebut, sehingga muncul kewenangan mutlak dari pemerintah propinsi, meskipun dalam pasal 9 ayat 2 Undang – Undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bila pemerintah Kota/kabupaten belum dapat melaksanakan kewenangan otonominya,

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

maka menjadi kewenangan propinsi, hal ini tidak boleh dilakukan semene-mena oleh pemerintah propinsi begitu saja, tanpa mempertanyakan kepada pemerintah kabupaten/kota. Pembagian kewenangan tersebut tidak boleh hanya sebatas mengenai pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah, Tetapi juga yang tidak kalah pentingnya adalah upaya Konservasi Air Bawah Tanah, guna tersedianya air di masa depan. Dalam hal konservasi, pemerintah propinsi dapat berperan dalam menentukan daerah resapan air bawah tanah untuk kawasan lindung, sesuai dengan Undang-Undang No. 24 / 1992, bahwa Gubenur dapat mengeluarkan Penetapan suatu kawasan sebagai kawasan lindung. Dengan demikian proses konservasi dapat berjalan, mengingat kawasan lindung sekarang ini semakin sempit. Dan Pemerintah Kota dapat ikut dalam kegiatan konservasi yang lain, semisal dalam hal pengawasan teknis pelaksanaannya. Dalam hal ini dimaksudkan peran Propinsi untuk mempermudah bukannya mempersulit dan memperpanjang birokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

Aribowo, *Otonomi Daerah*, CPPS, Surabaya,2001

Anton Lowa, *Sumur Bor*, Walhi, Jakarta 1993

Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Depdagri dan Otonomi Daerah, *Jurnal Otonomi Daerah*, Agustus 2001

Indra Ismawan, *Ranjau-Ranjau Otonomi Daerah*, Pondok Edukasi, Solo, 2001

Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perijinan*, Airlangga University Press, Surabaya, 1992

Suripin, *Pelestarian Sumber Daya Tanah dan Air*, ANDI, Yogyakarta, 2002

Suparto Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, Airlangga University Press, 1999

Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Edisi II, Airlangga University Press, 1994

S.F Marbun, et.al, *Hukum Administrasi Negara,* Uli Press, Yogyakarta, 2001

Vandhana Shiva, *Water Wars*, Insist dan Walhi, Jakarta 2002