



BADAN KEAHLIAN DPR RI

Bridging the Research to the Role and Functions of Parliament
“EVIDENCE-BASED LEGISLATIVE POLIC- MAKING”

SUMMARY

ANALISIS DAN EVALUASI PEMANTAUAN PELAKSANAAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2019 TENTANG SUMBER DAYA AIR

A. Latar Belakang

Pada tahun 2019, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air (UU 17/2019) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (UU 6/2023) telah disahkan dan secara resmi mencabut pengaturan sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan (UU 11/1974).¹ Penyempurnaan pengaturan sumber daya air di Indonesia melalui UU 17/2019 bertujuan untuk memberikan perlindungan dan menjamin pemenuhan hak rakyat atas air serta menjamin keberlanjutan ketersediaan air dan sumber air agar memberikan manfaat secara adil bagi masyarakat. Tidak hanya itu, tujuan pengaturan tersebut juga untuk menjamin perlindungan dan pemberdayaan masyarakat, termasuk Masyarakat Adat dalam upaya konservasi Air dan Sumber Air serta mengendalikan daya rusak air secara menyeluruh yang mencakup upaya pencegahan, penanggulangan, dan pemulihan.

Dalam implementasi UU 17/2019 yang telah berlaku kurang lebih selama 5 (lima) tahun, terdapat beberapa permasalahan dalam tata kelola sumber daya air di Indonesia. Kementerian Koordinator Maritim dan Investasi misalnya, menyebutkan setidaknya-tidaknya saat ini terdapat 8 (delapan) permasalahan pengelolaan sumber daya air, yakni: (1) degradasi daerah aliran sungai, (2) eksploitasi air tanah yang tidak terkendali, (3) konservasi penggunaan lahan, (4) ketersediaan sarana dan prasarana yang belum memadai, (5) konflik dalam penggunaan air, (6) keterbatasan pemahaman dan kepedulian

¹ Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 dinyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, sehingga UU 11/1974 tentang Pengairan berlaku kembali.

masyarakat dan dunia usaha, (7) tumpang tindih peran lembaga pengelolaan sumber daya air, serta (8) keterbatasan data dan informasi yang benar dan akurat.²

Tidak hanya itu, menurut *World Bank* terdapat 6 (enam) ancaman dan tantangan sektoral yang saat ini dihadapi oleh Indonesia yakni: (1) mengurangi kelangkaan air yang kian meningkat, (2) mengelola kualitas air berkelanjutan dengan menanggulangi pencemaran, (3) meningkatkan keberlanjutan dan ketahanan terhadap bencana, (4) mempercepat penyediaan air bersih yang inklusif, berkelanjutan dan efisien bagi seluruh rakyat Indonesia, (5) memperluas dan membiayai layanan sanitasi dan pengolahan air limbah yang inklusif, berkelanjutan dan efisien, serta (6) modernisasi irigasi dan peningkatan produktivitas.³ Apabila tantangan tersebut tidak tertangani dengan baik, maka terdapat kemungkinan bahwa Produk Domestik Bruto (PDB) akan mengalami penurunan hingga 7,3 persen pada tahun 2045.⁴

Permasalahan mengenai ketahanan air kini menjadi isu sentral yang tengah menjadi perhatian banyak negara, khususnya di Indonesia. Ketahanan air didefinisikan sebagai keterpenuhan kebutuhan air yang layak dan berkelanjutan untuk kehidupan dan pembangunan serta terkelolanya risiko yang berkaitan dengan air.⁵ Dalam implementasinya, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) menyatakan bahwa ketersediaan air di sebagian besar wilayah Pulau Jawa dan Bali saat ini sudah tergolong langka hingga kritis.⁶ Sementara itu, ketersediaan air di Sumatera Selatan, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi Selatan diproyeksikan akan menjadi langka atau kritis pada tahun 2045.⁷ Menghadapi proyeksi masa depan yang mencemaskan ini, memerlukan adanya sinergi yang kuat antara kebijakan pemerintah dan partisipasi aktif masyarakat dalam mengimplementasikan program-program ketahanan air.

Selain itu, kualitas air di Indonesia juga berada pada tingkat yang mengkhawatirkan. Dalam rilis yang dikeluarkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup, disebutkan bahwa Indeks Kualitas Air meningkat 0,71 poin pada tahun 2023, akan tetapi belum mencapai target nasional.⁸ Apabila dilakukan perbandingan terhadap Indeks Kualitas Lingkungan Hidup lainnya, seperti Indeks Kualitas Udara (88,67), Indeks Kualitas Tutupan Lahan (61,79), dan Indeks Kualitas Air Laut (78,84), maka Indeks Kualitas Air menempati urutan

² Kementerian Koordinator Maritim dan Investasi, "Kebijakan Nasional Sumber Daya Air", *JDIH Kemenko Bidang Kemaritiman dan Investasi*, diakses melalui [Kebijakan Nasional Sumber Daya Air \(maritim.go.id\)](http://kebijakan.nasional.sumberdayaair.maritim.go.id), pada 22 April 2024.

³ World Bank, *Indonesia: Visi 2045 Menuju Ketahanan Air*, (Washington DC: World Bank Publications, 2021), hlm. xii.

⁴ *Ibid*, hlm. xiii.

⁵ Indonesia, *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2023 tentang Kebijakan Nasional Sumber Daya Air*, Pasal 1 angka 4.

⁶ Fathia Yasmine, "Indonesia Terancam Krisis Air Bersih di 2045, Pemanfaatan Embung dan Sumur Resapan Jadi Solusi", *National Geographic Indonesia*, diakses melalui <https://shorturl.at/dknoZ>, pada 22 April 2024.

⁷ Indonesia, *Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024*, hlm. 1.36.

⁸ Kementerian Lingkungan Hidup RI, *Siaran Pers Nomor: SP.447/HUMAS/PPIP/HMS.3/12/2023*, 29 Desember 2023, diakses melalui <https://ppid.menlhk.go.id/berita/siaran-pers/7573/kinerja-pengendalian-pencemaran-dan-kerusakan-lingkungan-tahun-2023>, pada 22 April 2024.

terendah dengan perolehan angka sebesar 54,59.⁹ Adapun beberapa penyebab buruknya kualitas air di Indonesia dipengaruhi oleh konsumsi air yang berlebih, terbatasnya sumber air bersih, pencemaran limbah rumah tangga, dan kegiatan industri. Tanpa adanya pengelolaan yang komprehensif, sumber daya air akan terus mengalami degradasi kualitas yang akhirnya mempengaruhi kesehatan masyarakat dan menghambat pertumbuhan ekonomi.

Selain itu, perdebatan tentang privatisasi air juga terus mengalir sebagai diskursus yang belum menemukan ujungnya. Gagasan privatisasi ini memang sudah berlangsung cukup lama, dimulai sejak diadakannya Konferensi tentang Air dan Lingkungan di Dublin pada 1992 yang menelurkan *Dublin Principles*, di mana salah satu prinsip utama yang dikenal sebagai Dublin Principles mengakui air sebagai barang ekonomi.¹⁰ Perdebatan mengenai privatisasi ini dipicu oleh adanya pandangan bahwa air seharusnya dikategorikan sebagai milik publik atau *res commune*, namun kini bergeser menjadi barang komersial yang kemudian mempersulit akses rakyat miskin terhadap air untuk mencukupi kehidupan sehari-harinya. Studi yang dilakukan oleh Koalisi Masyarakat Menolak Swastanisasi Air Jakarta (KMMSAJ) mencatat, bahwa praktik privatisasi sering kali mengakibatkan eksklusi sistematis dan struktural terhadap akses air bagi komunitas marginal dan ekonomi lemah. Terkait dengan warga yang tinggal di permukiman informal, mereka sering kali terisolasi dari jaringan distribusi air utama karena tidak memiliki sertifikat hak milik. Kondisi ini memaksa mereka untuk mengandalkan sumber air alternatif yang tidak hanya eksploitatif tetapi juga mahal.¹¹

Melihat berbagai persoalan di atas, maka dipandang perlu untuk melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan UU 17/2019. Berdasarkan hal tersebut, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang (Puspanlak UU) yang merupakan salah satu sistem pendukung (*supporting system*) di bidang keahlian akan melaksanakan kegiatan pemantauan pelaksanaan undang-undang guna membantu kelancaran tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) khususnya di bidang pengawasan. Kegiatan pemantauan tersebut guna menganalisis kesesuaian norma (*das sollen*) dengan implementasinya (*das sein*), termasuk pula dampak dari keberlakuan UU 17/2019 dalam memberikan perlindungan dan menjamin pemenuhan hak rakyat atas air.

⁹ Adi Ahdiat, "Indeks Kualitas Lingkungan Hidup Indonesia Meningkatkan pada 2023", *Databoks Katadata*, diakses melalui <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2024/01/18/indeks-kualitas-lingkungan-hidup-indonesia-meningkat-pada-2023>, pada 22 April 2024.

¹⁰ Miguel Solanes dan Fernando Gonzalez-Villareal, "The Dublin Principles for Water as Reflected in a Comparative Assessment of Institutional and Legal Arrangements for Integrated Water Resource Management", *Technical Advisory Committee Background Papers*, (No. 3, Juni 1999), hlm. 8.

¹¹ Koalisi Masyarakat Menolak Swastanisasi Air Jakarta, "Hari Air 2023: Hentikan Swastanisasi dan Ambil Alih Pengelolaan Layanan Air Secara Menyeluruh di Jakarta", *Indonesia Corruption Watch*, diakses melalui <https://antikorupsi.org/id/hari-air-2023-hentikan-swastanisasi-dan-ambil-alih-pengelolaan-layanan-air-secara-menyeluruh-di>, pada 22 April 2024.

B. Permasalahan

1. Bagaimana efektivitas dan dampak yang timbul dari pelaksanaan UU 17/2019?
2. Apakah pelaksanaan UU 17/2019 telah sesuai dengan tujuan dibentuknya undang-undang ini?

C. Analisis dan Evaluasi

Berdasarkan hasil pelaksanaan pemantauan UU 17/2019 yang dilaksanakan dengan mengundang berbagai pemangku kepentingan, ditemukan beberapa permasalahan yang terjadi baik secara normatif maupun empiris, yaitu terkait beberapa peraturan pelaksanaan UU 17/2019 yang belum dibentuk; konflik sumber daya air dan penegakan hukum; perubahan fungsi kawasan Daerah Aliran Sungai (DAS); dan permasalahan terkait distribusi air dan hak rakyat atas air. Adapun analisis terhadap pelaksanaan UU 17/2019 akan diuraikan lebih lanjut dalam penjelasan berikut:

1. Permasalahan Peraturan Pelaksanaan

UU 17/2019 sebagai dasar hukum dalam hal pengelolaan sumber daya air merupakan salah satu undang-undang yang di dalamnya terdapat beberapa pasal yang mengamanatkan untuk pembentukan peraturan pelaksanaan. Dalam UU tersebut setidaknya terdapat 26 (dua puluh enam) Pasal yang mengamanatkan pembentukan peraturan pelaksanaan, namun dari 26 (dua puluh enam) pasal tersebut masih terdapat beberapa pasal yang belum diterbitkan peraturan pelaksanaannya, yaitu:

- a. Pasal 20 ayat (3), yang mengamanatkan pembentukan peraturan pemerintah terkait penyerahan dan pengambilalihan tugas dan wewenang dari pemerintah daerah provinsi dan/atau pemerintah daerah kabupaten/kota ke pemerintah di atasnya;
- b. Pasal 27, yang mengamanatkan pembentukan peraturan pemerintah terkait Konservasi Sumber Daya Air;
- c. Pasal 34, yang mengamanatkan pembentukan peraturan pemerintah tentang pendayagunaan Sumber Daya Air;
- d. Pasal 37, yang mengamanatkan pembentukan peraturan pemerintah tentang Pengendalian Daya Rusak Air;
- e. Pasal 43 ayat (5), yang mengamanatkan pembentukan peraturan pemerintah terkait pemantauan dan evaluasi pengelolaan sumber daya air;
- f. Pasal 54 ayat (7), yang mengamanatkan pembentukan peraturan pemerintah terkait sistem informasi sumber daya air;
- g. Pasal 60, yang mengamanatkan peraturan pemerintah terkait pendanaan pengelolaan sumber daya air;

- h. Pasal 61 ayat (3), yang mengamankan peraturan pemerintah terkait tata cara pelaporan dan pengaduan bagi masyarakat yang dirugikan atas penyelenggaraan pengelolaan sumber daya air;
- i. Pasal 62 ayat (2), yang mengamankan peraturan pemerintah terkait kewajiban masyarakat dalam penggunaan sumber daya air; dan
- j. Pasal 63 ayat (4), yang mengamankan peraturan pemerintah terkait partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumber daya air.

belum dibentuknya beberapa peraturan pelaksanaan tersebut tentunya akan menimbulkan kendala dalam mengimplementasikan norma-norma yang diatur dalam UU 17/2019 tersebut. Pelaksana suatu undang-undang tentunya memerlukan aturan dalam tataran teknis untuk mengejawantahkan norma yang diatur dalam undang-undang, namun tidak adanya aturan dalam tataran teknis tersebut telah menghilangkan dasar legitimasi bagi pelaksana dalam melaksanakan atau menjalankan undang-undang yang tentunya akan berdampak pada kepastian hukum.

Selain belum dibentuknya beberapa peraturan pelaksanaan, terdapat persoalan lainnya yang berkaitan dengan peraturan pelaksana UU 17/2019 yaitu terdapat beberapa peraturan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari undang-undang terdahulu yang berkaitan dengan sumber daya air, yakni UU 7/2004 dan UU 11/1974 yang masih digunakan hingga saat ini. Apabila merujuk pada Pasal 76 huruf b UU 17/2019, maka UU 17/2019 membuka ruang pengaturan berupa pengecualian dimana terhadap segala peraturan pelaksanaan mengenai Sumber Daya Air tetap diakui keberlakuannya sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan UU 17/2019. Dalam implementasinya, terdapat dualisme pandangan dalam memaknai adanya norma Pasal 76 huruf b UU 17/2019 tersebut yang menunjukkan adanya potensi pemaknaan yang multitafsir dalam pelaksanaannya di lapangan.

2. Pemenuhan Hak Rakyat atas Air

elemen kunci dalam pemenuhan hak atas air mencakup beberapa aspek utama, yakni ketercukupan (*sufficient*), keamanan (*safe*), kelayakan (*acceptable*), aksesibilitas (*physically accessible*) dan keterjangkauan (*affordable*). Aspek-aspek tersebut nyatanya juga mendapatkan pengakuan dan penegasan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia yakni melalui Pasal 6 UU 7/2019 yang pada pokoknya menyatakan bahwa 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 demikian, dapat dilihat bahwa negara memiliki peran dan tanggung jawab yang besar dalam upaya pemenuhan hak rakyat atas air.

Mengenai kelima aspek utama dalam pemenuhan hak rakyat atas air, terdapat beberapa permasalahan yang cukup signifikan. Mengenai aspek ketercukupan

(*sufficient*), Indonesia menghadapi tantangan serius di beberapa wilayah pada tahun 2023 yang lalu. Krisis air yang terjadi, yang dipicu oleh periode kemarau panjang akibat fenomena *El Niño*, menyebabkan beberapa daerah kabupaten/kota menetapkan status darurat kekeringan.¹² Menurut data dari World Resources Institute (WRI), secara umum Indonesia dikategorikan dalam tingkat tekanan penggunaan air yang sedang hingga tinggi atau terkategori relatif aman dari ancaman krisis air. Namun, beberapa wilayah khusus di Indonesia, khususnya di Pulau Jawa, Bali dan Nusa Tenggara menghadapi risiko krisis air yang masuk dalam kategori *extremely high*. Ini menunjukkan bahwa, walaupun secara nasional situasi dapat tampak terkendali, risiko lokal mungkin sangat berbeda dan memerlukan perhatian khusus.¹³

Terhadap aspek kualitas air di Indonesia, yang dipantau melalui Indeks Kualitas Air oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), menunjukkan variasi fluktuatif selama periode 2016 hingga 2023, dan secara konsisten tercatat selalu di bawah target yang telah ditetapkan. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, seperti masih tingginya tingkat pencemaran yang bersumber dari kegiatan rumah tangga, industri besar maupun usaha skala kecil serta sumber pencemar *non point source* lainnya seperti kegiatan pertanian, peternakan dan lain-lain.¹⁴ Pencemaran ini tentunya berdampak signifikan terhadap kualitas air, mempengaruhi baik ekosistem air maupun kesehatan masyarakat yang bergantung pada sumber daya air tersebut.

Mengenai aspek kelayakan air minum, data nasional dari Badan Pusat Statistik (BPS) mengungkapkan bahwa pada tahun 2023, sekitar 91,72% rumah tangga di Indonesia telah memiliki akses ke sumber air minum yang layak. Meskipun ini menandakan kemajuan yang signifikan, distribusi akses tersebut tidak merata di seluruh wilayah di Indonesia. Provinsi Papua, misalnya, menunjukkan angka yang jauh lebih rendah, di mana hanya 66,49% rumah tangga yang memiliki akses ke air minum yang layak.¹⁵ Disparitas ini tidak hanya mencerminkan perbedaan infrastruktur dan sumber daya antar wilayah, tetapi juga menyoroti kebutuhan mendesak untuk intervensi kebijakan yang lebih ditargetkan dan efektif yang dapat mengatasi ketidakadilan dalam distribusi sumber daya air minum yang layak di seluruh negeri.

Pada aspek *physically accessible* atau dapat dijangkau secara fisik, pemerintah saat ini terus berupaya untuk melakukan percepatan pembangunan infrastruktur

¹² Andreas Yoga Prasetyo, 2023, "Bencana Kekeringan yang Makin Meluas di Indonesia", <https://www.kompas.id/baca/riset/2023/09/28/bencana-kekeringan-yang-makin-meluas-di-indonesia>, yang diakses pada tanggal 17 Juni 2024.

¹³ World Resources Institute, "Aqueduct Water Risk Atlas", <https://www.wri.org/data/aqueduct-water-risk-atlas>, yang diakses pada tanggal 17 Juni 2024.

¹⁴ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI, *Laporan Kinerja Tahun 2023*, (Jakarta: Direktorat Pengendalian Pencemaran Air KLHK, 2023), hlm. 12.

¹⁵ Badan Pusat Statistik, *Statistik Indonesia: Statistical Yearbook of Indonesia 2024*, (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2024), hlm. 169.

sejumlah sistem pengelolaan air minum (SPAM) di beberapa wilayah di Indonesia. Hal ini menjadi perhatian khusus oleh Pemerintah dikarenakan capaian persentase rumah tangga dengan akses air minum jaringan perpipaan di Indonesia pada tahun 2023 baru mencapai 19,47 persen¹⁶ dan menempatkan Indonesia pada urutan terakhir di ASEAN dalam hal penyediaan akses air minum jaringan perpipaan.¹⁷ Keterbatasan infrastruktur perpipaan ini mendorong masyarakat untuk mencari alternatif lain dalam pemenuhan kebutuhan air sehari-hari mereka, seperti penggunaan air tanah. Namun, eksploitasi berlebihan terhadap air tanah ini dapat berakibat serius, termasuk terjadinya penurunan muka tanah atau *land subsidence*.

Dalam hal aspek keterjangkauan, banyak masyarakat Indonesia masih menghadapi kesulitan. Indikator utama dalam aspek keterjangkauan adalah biaya atau tarif yang harus dibayarkan oleh masyarakat untuk mengakses air. Pada dasarnya, tarif air minum yang memenuhi prinsip keterjangkauan apabila pengeluaran rumah tangga untuk memenuhi standar kebutuhan pokok air minum tidak melampaui 4 persen dari pendapatan masyarakat.¹⁸ Namun, di berbagai wilayah Indonesia, masih terdapat masalah signifikan terkait dengan keterjangkauan ini. Sebagai contoh, di Nusa Penida, Bali, beberapa warga harus mengeluarkan biaya sebesar Rp 2,5 juta per bulan hanya untuk membeli air bersih.¹⁹ Sementara itu, warga di Jakarta Utara juga menghadapi beban keuangan yang berat, dengan biaya mencapai Rp 600.000 per bulan untuk akses ke air bersih.²⁰ Situasi ini menunjukkan bahwa meskipun air merupakan kebutuhan dasar, akses terhadap sumber air yang terjangkau masih menjadi tantangan besar.

3. Perubahan Fungsi Kawasan Daerah Aliran Sungai

DAS merupakan satu kesatuan hidrologi, tempat untuk menampung air, mendistribusikan air yang tertampung lewat suatu sistem saluran dari hulu ke hilir, dan berakhir di suatu tubuh air berupa danau atau laut. DAS juga merupakan tempat kelangsungan daur hidrologi,²¹ sehingga letak dari DAS ada pada bagian wilayah

¹⁶ Masya Famely, 2024, "Jauh dari Target, Akses Air Minum Perpipaan di Indonesia Masih 19,47 Persen", <https://lestari.kompas.com/read/2024/02/07/060000986/jauh-dari-target-akses-air-minum-perpipaan-di-indonesia-masih-19-47-persen>, yang diakses pada tanggal 17 Juni 2024.

¹⁷ Suhaeiela Bahfein dan Hilda Alexander, "Cuma 21,69 Persen, Layanan Air Pipa Indonesia Terendah se-Asia Tenggara", <https://www.kompas.com/properti/read/2023/02/07/143000821/cuma-21-69-persen-layanan-air-pipa-indonesia-terendah-se-asia-tenggara>, yang diakses pada tanggal 17 Juni 2024.

¹⁸ Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, *Rencana Pengamanan Air Minum (RPAM), Manual: Perencanaan, Implementasi, dan Monitoring-Evaluasi*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum, 2012), hlm. 5.

¹⁹ Putu Krista, 2023, "Warga Nusa Penida Beli Air Bersih Rp 2,5 Juta per Bulan", <https://www.detik.com/bali/berita/d-6769649/miris-warga-nusa-penida-beli-air-bersih-rp-2-5-juta-per-bulan>, yang diakses pada tanggal 17 Juni 2024.

²⁰ Atiek Ishlahiyah, 2024, "Warga Miskin Kota dan Sulitnya Akses Air Bersih di Jakarta", i <https://www.kompas.id/baca/metro/2024/06/11/air-bersih-1>, yang diakses pada tanggal 17 Juni 2024.

²¹ C Azizah and Z Fuady, "Tinjauan Daerah Aliran Sungai Sebagai Ekologi Dan Manajemen Daerah Aliran Sungai," *Lentera Vol 6* (2008): 1–10.

konservasi sumber daya alam hayati, dimana wilayah konservasi sumber daya alam hayati diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU 5/1990). Salah satu bentuk kegiatan dari konservasi sumber daya alam hayati adalah perlindungan sistem penyangga kehidupan, sebagaimana Penjelasan Pasal 5 huruf a UU 5/1990 menyatakan pada intinya kegiatan yang meliputi usaha dan tindakan berkaitan dengan perlindungan mata air, tepian sungai, danau, pemeliharaan hidrologi hutan, sampai dengan pengelolaan daerah aliran sungai masuk dalam kegiatan dari konservasi sumber daya alam hayati. Sehubungan dengan penetapan wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan kembali lagi merupakan kewenangan dari Pemerintah berdasarkan Pasal 8 UU 5/1990.

Mendasari atas penetapan wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan, termasuk di dalamnya adalah DAS maka yang dilakukan oleh Pemerintah tidak terlepas atas tugas dan kewenangan dari penyelenggaraan penataan ruang. Bahwa negara telah memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan pemerintah daerah berdasarkan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU 26/2007), sebagaimana telah diuraikan bahwa wilayah konservasi hayati juga merupakan bagian yang masuk dalam informasi rencana tata ruang wilayah (RTRW). Wilayah konservasi hayati yang memuat DAS tentu tidak terbatas hanya dalam satu kabupaten/kota melainkan dapat melintasi beberapa kabupaten/kota bahkan lintas provinsi.

Dalam implementasinya selama ini, banyaknya alih fungsi lahan yang semula merupakan kawasan lindung, daerah irigasi, maupun zona konservasi beralih menjadi kawasan industri, tambang, pemukiman, maupun taman wisata yang jauh lebih memiliki nilai ekonomis nyatanya menimbulkan dampak negatif terhadap daerah aliran sungai (DAS). Berdasarkan data, jumlah DAS yang kritis di Indonesia juga terus meningkat. berdasarkan data KLHK, pada 1984 terdapat 22 DAS dalam kategori kritis dan bertambah menjadi 39 DAS kritis pada 1992, 62 DAS kritis pada 1998, dan 108 DAS kritis pada 2020. Disampaikan sebanyak kurang lebih 12,7 juta hektare lahan kritis di Indonesia dan 4.200 DAS yang perlu dipulihkan dan sangat berpengaruh pada perubahan iklim yang terjadi.²² Salah satu contoh DAS yang cukup menggambarkan dampak dari perubahan alih fungsi lahan adalah DAS Citarum. Perubahan lahan pertanian dan semak belukar kepenggunaan lahan lain adalah yang paling luas terjadi. Peningkatan luas lahan terbangun dan penurunan luas hutan telah secara nyata meningkatkan tebal aliran sungai dan menurunkan resapan pada DAS Citarum

²² Hanum, Zubaedah, 2022, "Gawat! Daerah Aliran Sungai Kritis di Indonesia Terus Meningkat", <https://mediaindonesia.com/humaniora/580764/gawat-daerah-aliran-sungai-kritis-di-indonesia-terus-meningkat> yang diakses pada tanggal 13 Juni 2024.

Hulu. Pemanfaatan lahan di DAS Citarum dinilai belum sepenuhnya mengikuti arahan pola ruang RTRW Provinsi.²³

4. Konflik Penegakan Hukum SDA

a. Konflik SDA Antar Masyarakat

Kebutuhan air terus meningkat seiring bertambahnya jumlah penduduk dan beragam kegiatan masyarakat yang menggunakan air seperti rumah tangga, industri, irigasi, rekreasi, energi air, dan berbagai aspek kehidupan lainnya. Indonesia sebagai negara dengan jumlah penduduk terbanyak keempat di dunia membutuhkan air rata-rata sebesar 120 liter/hari/kapita atau 43,8 m³/kapita/tahun di daerah perkotaan, dan kebutuhan air penduduk pedesaan sebesar 60 liter/hari/kapita atau 21,9 m³/kapita/tahun.²⁴

Namun demikian, kebutuhan air tersebut belum sepenuhnya dapat tercukupi karena penyebaran air permukaan di Indonesia tidak merata, dimana 82% air permukaan terkonsentrasi di Pulau Kalimantan, Papua, dan Sumatera, sedangkan Pulau Jawa dengan populasi terbanyak hanya memiliki ketersediaan air sebanyak 6,3%. Hal ini menimbulkan permasalahan kelangkaan air di beberapa daerah yang berpotensi menyebabkan konflik air di masyarakat.²⁵

Selain itu, permasalahan perebutan akses sumber daya air untuk irigasi pertanian juga menjadi konflik yang sering ditemui sehari-hari di masyarakat pedesaan. Pertanian rakyat merupakan urutan prioritas kedua dalam pemenuhan hak rakyat atas air sebagaimana dijamin dalam Pasal 8 ayat (2) UU 17/2019 jo. UU 6/2023. Air irigasi pertanian sangat dibutuhkan dalam pemenuhan kebutuhan menanam padi di sawah, karena air merupakan salah satu unsur yang paling penting untuk menjamin tercapainya hasil panen yang diinginkan oleh petani. Oleh karena itu, kelangkaan air irigasi dapat memicu terjadinya konflik air diantara para petani sawah dengan berlomba-lomba mengalirkan air ke lahan sawahnya.

Penggunaan air irigasi untuk pertanian rakyat pada dasarnya dapat dilakukan tanpa izin karena untuk memenuhi kebutuhan bukan usaha. Namun dalam praktiknya, seringkali perubahan atas kondisi alami sumber air dilakukan untuk pertanian rakyat skala besar di luar sistem irigasi yang sudah ada. Banyak wilayah daerah aliran sungai terbentang melintasi 2 (dua) daerah atau lebih, dan seringkali terjadi akses debit air yang berbeda sehingga menimbulkan kecemburuan pada petani di daerah yang mendapat lebih sedikit akses air seperti yang terjadi di Tabanan-Badung Bali,²⁶ Lombok Tengah-Lombok Timur Nusa

²³ Azizah and Fuady, "Tinjauan Daerah Aliran Sungai Sebagai Ekologi Dan Manajemen Daerah Aliran Sungai."

²⁴ Badan Standardisasi Nasional, *Penyusunan Neraca Sumber Daya-Bagian 1: Sumber Daya Air Spasial*, SNI 19-6728.1-2002, hal 10.

²⁵ Kementerian PUPR, 2012, *Ketersediaan Air Permukaan Pada Wilayah Sungai Di Indonesia*, hal. 9.

²⁶ Tribun Bali, 2021, "Rebutan Air Irigasi, Dua Subak di Perbatasan Tabanan-Badung Ini Geruduk DPRD Bali",

Tenggara Barat,²⁷ dan Tanjong Keumala Aceh.²⁸ Pengubahan kondisi sumber air di hulu sungai tentu berdampak pada terganggunya aktivitas dan kebutuhan masyarakat di hilir sungai, sehingga hal tersebut menimbulkan konflik diantara masyarakat.

b. Konflik SDA Antara Masyarakat dengan Swasta

Dalam konteks kegiatan usaha yang dijalankan oleh swasta, keberadaan air dinilai sebagai barang bernilai ekonomis yang dapat dijadikan sebagai komoditas dagang. Pasal 46-47 UU 17/2019 memberi peluang kepada swasta untuk menggunakan SDA untuk kebutuhan usaha dengan syarat tertentu dan ketat setelah hak rakyat atas air telah terpenuhi. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013 memberikan pembatasan ketat dalam pengusahaan air sebagai upaya untuk menjaga kelestarian dan keberlanjutan ketersediaan air bagi kehidupan bangsa, yaitu:

- 1) *Pembatasan pertama*, setiap pengusahaan atas air tidak boleh mengganggu, mengesampingkan, apalagi meniadakan hak rakyat atas air karena bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya selain harus dikuasai oleh negara, juga peruntukannya adalah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- 2) *Pembatasan kedua*, bahwa negara harus memenuhi hak rakyat atas air. Akses terhadap air adalah salah satu hak asasi tersendiri yang dijamin dalam Pasal 28I ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, "*Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.*"
- 3) *Pembatasan ketiga*, harus diingat bahwa kelestarian lingkungan hidup sebagai salah satu hak asasi manusia, Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menentukan, "*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.*"
- 4) *Pembatasan keempat*, bahwa sebagai cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak yang harus dikuasai oleh negara sebagaimana Pasal 33 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, dan air yang menurut Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 harus dikuasai oleh negara dan

<https://bali.tribunnews.com/2021/06/08/rebutan-air-irigasi-dua-subak-di-perbatasan-tabanan-badung-ini-geruduk-dprd-bali?page=1> yang diakses pada tanggal 14 Juni 2024.

²⁷ Suara NTB, 2019 "Antisipasi Kriminalitas dan Konflik Perebutan Air Irigasi", <https://www.suarantb.com/2019/07/05/antisipasi-kriminalitas-dan-konflik-perebutan-air-irigasi/> yang diakses pada tanggal 14 Juni 2024.

²⁸ Nurhayati, dkk, 2022, *Konflik Air Irigasi Antar Petani Sawah (Studi Kasus Di Gampong Tanjong Keumala Dan Gampong Babah Buloh Kecamatan Sawang Kabupaten Aceh Utara)*, Jurnal Sosiologi Dialektika Sosial 7(2):97.

dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka pengawasan dan pengendalian oleh negara atas air sifatnya mutlak.

5) *Pembatasan kelima*, sebagai kelanjutan hak menguasai oleh negara dan karena air merupakan sesuatu yang sangat menguasai hajat hidup orang banyak, maka prioritas utama yang diberikan pengusahaan atas air adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Selanjutnya apabila setelah semua pembatasan tersebut di atas sudah terpenuhi dan ternyata masih ada ketersediaan air, Pemerintah dapat memberikan izin kepada usaha swasta untuk melakukan pengusahaan atas air dengan syarat-syarat tertentu dan ketat.²⁹ Hal ini secara substansi sudah diakomodir dalam UU 17/2019. Namun, meskipun pembatasan-pembatasan tersebut telah diatur dalam UU 17/2019, akan tetapi keberadaan air yang menjadi barang komoditas dagang menyebabkan permasalahan, antara lain:

- 1) Komersialisasi air melalui swastanisasi menjadikan air sebagai barang komoditas yang mahal sehingga sulit dijangkau oleh rakyat.
- 2) Privatisasi sumber-sumber air oleh perusahaan swasta dan BUMD sehingga sumber air dikuasai secara monopoli, hal ini berdampak negatif pada terhalangnya akses rakyat atas air.
- 3) Pemberian konsesi agraria yang tidak ramah dengan ekosistem sehingga merusak siklus air, seperti penguasaan tanah dalam skala besar yang dipergunakan untuk tanaman monokultur seperti perkebunan sawit dan *food estate* yang memerlukan banyak air, serta pengembangan properti dan industri yang memerlukan kebutuhan air bawah tanah dalam skala besar; dan
- 4) Pembiaran kerusakan lingkungan hidup yang merusak sumber air, tangkapan air, aliran air, siklus air, serta pencemaran atas sumber-sumber air yang menyebabkan daya rusak air.

Permasalahan perizinan berusaha yang dilakukan oleh swasta masih sering terjadi dan seperti terjadi pembiaran oleh aparat penegak hukum karena kuatnya pengaruh dan modal pengusaha. Hal ini berdampak pada penegakan hukum yang lemah dan kerugian masyarakat kecil atas akses air dan kerusakan lingkungan hidup

Mendasar pada permasalahan-permasalahan di atas menunjukkan bahwa UU 17/2019 belum optimal dan efektif sebagai dasar hukum dalam memberikan jaminan dan kepastian hukum dalam pengelolaan sumber daya air. Hal ini yang kemudian berdampak pada belum tercapainya tujuan pembentukan UU 17/2019 secara optimal.

²⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013, hal 138.

D. Rekomendasi

1. Terhadap permasalahan terkait peraturan pelaksanaan UU 17/2019 yang masih belum dibentuk, maka:
 - a. Pemerintah perlu segera menyelesaikan 4 (empat) RPP yang telah disusun tersebut guna menjawab kebutuhan regulasi teknis UU 17/2019;
 - b. DPR melalui fungsi yang dimilikinya yakni fungsi pengawasan perlu untuk turut memastikan bahwa substansi yang diatur dalam 4 (empat) RPP yang saat ini disusun tersebut mampu menjawab kebutuhan pengaturan teknis dari yang diamanatkan oleh UU 17/2019; dan
 - c. Perlu adanya peninjauan ulang terkait rumusan norma Pasal 76 huruf b UU 17/2019 tersebut guna menghindari adanya celah hukum dalam menjawab kebutuhan hukum atas peraturan turunan UU 17/2019.
2. Terhadap permasalahan terkait pemenuhan hak rakyat atas air, maka:
 - a. Pemerintah Daerah perlu mengambil inisiatif strategis untuk memfasilitasi dan memperkuat kerjasama dengan komunitas lokal ataupun pemerintahan desa dalam usaha perlindungan dan pengawasan SDA yang ada di masing-masing wilayah sungai. Inisiatif ini sangat penting untuk mengurangi dampak negatif seperti pencemaran air dan untuk memastikan bahwa SDA tetap terjaga. Dengan memperkuat sinergi ini, diharapkan tidak hanya akan melindungi SDA dari pencemaran, tetapi juga membantu pemerintah daerah mencapai target nasional yang berkaitan dengan Indeks Kualitas Air yang selama beberapa periode terakhir sering tidak terpenuhi;
 - b. Pemerintah perlu memperkuat mekanisme partisipasi masyarakat dalam pengelolaan SDA di semua tingkatan, khususnya dalam penyusunan Rencana Alokasi Air Tahunan (RAAT). Ini harus dilakukan dengan mendasarkan pada hierarki prioritas hak rakyat atas air yang dijamin oleh undang-undang, guna memastikan bahwa alokasi SDA mencerminkan asas keadilan, keseimbangan, dan keberlanjutan. Selain itu, hal ini juga dapat menjawab tantangan mengenai aspek ketercukupan (*sufficient*) untuk menghindari terjadinya kelangkaan atau krisis air yang mengakibatkan terjadinya konflik air di tengah-tengah masyarakat; dan
 - c. Pemerintah harus meningkatkan penggunaan skema pembiayaan inovatif seperti Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) serta Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) untuk memfasilitasi dan mempercepat pengembangan infrastruktur air minum perpipaan. Pendekatan ini harus dilengkapi dengan strategi keuangan yang terintegrasi yang meliputi pemetaan sumber daya, alokasi anggaran yang transparan, dan pengelolaan risiko yang efektif, dengan tujuan

khusus untuk mencapai target akses air minum perpipaan sebesar 30 persen pada tahun 2024 sebagaimana ditetapkan dalam RPJMN 2020-2024.

3. Terhadap permasalahan terkait persoalan perubahan fungsi kawasan Daerah Aliran Sungai, maka:
 - a. Mendorong Dewan Sumber Daya Air provinsi, kabupaten/kota, dan wilayah sungai dengan Badan Koordinasi Penataan Ruang untuk bersinergi dalam mengoptimalkan pengelolaan SDA.
 - b. Perlu adanya upaya adaptasi berbasis teknologi dengan basis data berdasarkan perhitungan seperti *Urban Digital Twin* sehingga pengawasan wilayah penyanggah kehidupan yang mencakup DAS sebagai bagian penting dari konservasi SDA dapat terlindungi serta mempermudah perumus kebijakan untuk pengelolaan SDA.
 - c. Melakukan harmonisasi antara UU 17/2019 dengan peraturan perundang-undangan lain untuk memperkuat upaya perlindungan kawasan konservasi SDA.

4. Terhadap permasalahan konflik dan penegakan hukum sumber daya air, maka:
 - a. Upaya pencegahan konflik SDA di masyarakat dapat dilakukan dengan mendorong musyawarah antara pihak-pihak terkait dengan menghadirkan tokoh pemuka masyarakat atau pemuka adat dalam musyawarah sehingga hasil yang disepakati dipatuhi oleh semua pihak;
 - b. Melakukan evaluasi dengan Kementerian PUPR terkait kebutuhan PPNS bidang SDA di daerah agar penegakan hukum SDA dapat berjalan dengan optimal; dan
 - c. Melakukan pengawasan terhadap perizinan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah serta penerapan sanksi administrasi atas pelanggaran perizinan.