

MENYOROTI SEJARAH PERKEMBANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG AIR PENGAIRAN DAN SUMBER DAYA AIR

Assessing Development History of Law on Irrigation Water and Water Resources

Effendi Pasandaran

*Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian
Jln. Ragunan No. 29, Pasar Minggu, Jakarta Selatan 12540
E-mail: epasandaran@yahoo.com*

Naskah diterima: 2 Februari 2015; direvisi: 4 Maret 2015; disetujui terbit: 15 April 2015

ABSTRACT

From the viewpoint of historical perspective Indonesia has experienced three generations of water law namely *Algemeen Water Reglement* (general water law), year 1936, Law No 11 of 1974 and Law No 7 Year 2004 on water resources. The purpose of this paper is to study factors considered as the drivers of the emergence of each generation of law. The analysis of historical context identified the dominant factors. The three generations of law are driven by various factors in response to the emerging political interests. In the first, ethical politics, development of hydraulic technology, and the interest to support agricultural export commodity are important driving factors. In the second, green revolution technologies, and the political interest to achieve rice self-sufficiency are dominant factors while that of the third is influenced by politics of bureaucracy in the aftermath of economic crisis of 1998, economic liberalization as condition for the World Bank loan, and global political pressure to implement integrated water resources management. By the cancelation of the third generation of law Indonesia is stepping toward the fourth generation of law which has to be prepared in accountable manner based on the principles of good water governance.

Keywords: *history, governance, generation, law, water resources, political interest*

ABSTRAK

Dari perspektif sejarah, Indonesia telah mengalami tiga generasi undang-undang yang terkait dengan air, yaitu *Algemeen Water Reglement* tahun 1936, Undang-Undang No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan, dan UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Tulisan ini bertujuan mempelajari faktor-faktor penyebab munculnya undang-undang pada setiap generasi dan mengusulkan langkah-langkah kebijakan untuk mempersiapkan undang-undang generasi keempat. Berdasarkan konteks sejarah diidentifikasi faktor-faktor dominan yang menjadi pemicu munculnya undang-undang pemicu. Ketiga generasi undang-undang tersebut dipicu oleh berbagai faktor sebagai respons terhadap berbagai kepentingan politik yang muncul. Pada generasi pertama, politik etika, perkembangan teknologi hidrolika, dan kepentingan ekspor komoditas pertanian merupakan faktor-faktor pemicu. Pada generasi kedua, teknologi revolusi hijau dan kepentingan politik mencapai swasembada beras merupakan faktor dominan, sedangkan undang-undang generasi ketiga dipengaruhi oleh perkembangan birokrasi politik pasca krisis ekonomi tahun 1998, liberalisasi ekonomi sebagai persyaratan bantuan Bank Dunia, dan tekanan politik global untuk melaksanakan pengelolaan sumber daya air terpadu. Dengan dibatalkannya undang-undang generasi ketiga, Indonesia memerlukan undang-undang generasi keempat yang perlu disiapkan dengan lebih bertanggung jawab dan didasarkan pada prinsip-prinsip tata kelola air yang baik.

Kata kunci: *sejarah, tata kelola, generasi, undang-undang, sumber daya air, dan kepentingan politik*

PENDAHULUAN

Mahkamah Konstitusi (MK) pada tanggal 18 Februari 2015 telah membatalkan keberlakuan secara keseluruhan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber

Daya Air (SDA) karena tidak memenuhi prinsip-prinsip dasar pembatasan pengelolaan sumber daya air. Dalam pertimbangannya, MK menyatakan bahwa sumber daya air sebagai bagian dari hak asasi, sumber daya yang terdapat pada air juga diperlukan manusia untuk memenuhi kebutuhan lainnya, seperti

untuk pengairan pertanian, pembangkit tenaga listrik, dan untuk keperluan industri, yang mempunyai andil penting bagi kemajuan kehidupan manusia dan menjadi faktor penting pula bagi manusia untuk dapat hidup layak.

Persyaratan konstitusionalitas UU SDA tersebut adalah bahwa UU tersebut dalam pelaksanaannya harus menjamin terwujudnya amanat konstitusi tentang hak penguasaan negara atas air. Menurut MK, jaminan bahwa negara masih tetap memegang hak penguasaannya atas air itu menjadi syarat yang tak dapat ditiadakan dalam menilai konstitusionalitas UU SDA. Beberapa prinsip dasar perlu diperhatikan, misalnya pengguna sumber daya air untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari dan untuk pertanian rakyat tidak dibebani biaya jasa pengelolaan sumber daya air, sepanjang pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari dan untuk pertanian rakyat di atas diperoleh langsung dari sumber air.

UU SDA yang telah dibatalkan tersebut dan pokok-pokok pikiran yang terkandung di dalamnya tidak terlepas dari undang-undang yang ada sebelumnya. Oleh karena itu, dalam membahas langkah-langkah perundang-undangan yang perlu ditempuh selanjutnya, kita perlu menyoroti undang-undang yang telah ada sebelumnya yang terkait dengan air dan kepentingan politik apa yang melatarbelakangi munculnya UU tersebut.

Perkembangan global dalam pengelolaan sumber daya air juga perlu disoroti karena air merupakan bagian integral sumber daya alam yang semakin lama menjadi sumber daya yang semakin terbatas dan gejala global seperti perubahan iklim dan degradasi sumber daya alam turut memengaruhi perubahan fungsional jasa ekosistem khususnya yang menyangkut jasa air.

Ulasan berikut menyoroti terlebih dahulu latar belakang politik yang mendorong munculnya undang-undang tentang air di Indonesia sejak lebih dari satu setengah abad yang lampau, yaitu *Algemene Water Reglement* 1936, UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan dan UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Selain ketiga UU tersebut, UU No. 5 tentang Pokok-Pokok Agraria juga menyoroti kewenangan penguasaan air yang terkait dengan lahan petani.

Selanjutnya, setelah berlangsung sekitar satu dasawarsa terakhir, UU SDA yang telah efektif dipraktikkan tersebut tiba-tiba dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi

berdasarkan permintaan *judicial review* dari Muhammadiyah dan lembaga lainnya. Oleh karena itu, di samping uraian tentang alasan hukum yang melatarbelakangi pembatalan disoroti pula implikasi pembatalan tersebut. Dengan kembali kepada UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan, apa implikasi hukum, pembangunan, dan pengelolaan sumber daya air yang perlu diperhatikan.

Pada akhirnya tulisan ini menyoroti langkah-langkah yang perlu segera ditempuh untuk menyiapkan produk undang-undang yang baru, mengingat UU No. 11 Tahun 1974 yang dihasilkan empat dasawarsa yang lampau tersebut mempunyai berbagai keterbatasan untuk dipakai sebagai landasan hukum bagi pembangunan dan pengelolaan air di Indonesia dewasa ini. Pembatalan UU SDA hendaknya dapat dipakai sebagai peluang untuk menyiapkan produk hukum baru yang lebih bertanggung jawab (*accountable*) dalam mendukung pengelolaan sumber daya air untuk menunjang kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh dan berkelanjutan sesuai dengan amanat UUD 1945 Pasal 33.

Tulisan ini bertujuan mengkaji faktor-faktor penyebab munculnya undang-undang pada setiap generasi dan mengusulkan langkah-langkah kebijakan untuk mempersiapkan undang-undang generasi keempat. Berdasarkan konteks sejarah diidentifikasi faktor-faktor dominan yang menjadi pemicu munculnya undang-undang. Dengan demikian, pendekatan yang dilakukan adalah pendalaman kontekstual berdasarkan literatur sejarah yang tersedia baik di era kolonial maupun era kemerdekaan dan menyoroti proses yang terjadi sampai terbentuknya produk perundang-undangan.

SEJARAH PERKEMBANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG AIR DI INDONESIA

Indonesia telah mengalami sejarah yang cukup panjang dalam politik pengelolaan air yang dituangkan dalam produk perundang-undangan. Ada tiga produk perundang-undangan yang telah dihasilkan yang masing-masing merupakan cermin dari kepentingan politik pada zamannya. Menurut Molle (2008) politik adalah seni dan ilmu yang mengatur negara. Dalam pengertian yang lebih operasional, politik adalah hubungan yang kompleks dan agregat antara orang-orang dalam suatu masyarakat atau bangsa yang

memperjuangkan kewenangan dan kekuasaan. Istilah *good water governance* yang dipakai secara global mencerminkan adanya dimensi politik dalam pengelolaan sumber daya air. Krisis air sering dianggap sebagai *crisis of governance*. Ini menunjukkan bahwa masalah air tidak semata-mata masalah pengelolaan sumber daya air atau masalah operasi dan pemeliharaan tetapi terkait dengan struktur sosial politik. Ada keterkaitan yang erat antara kekuasaan dan jaringan sosial dalam tata kelola air (Norman *et al.*, 2012). Demikian pula masalah tata kelola air adalah masalah lintas batas (*transboundary*) yang perlu diatur basis hukumnya baik dalam suatu wilayah sungai yang mencakup berbagai wilayah administrasi atau berbagai negara (Rieu-Clarke dan Spray, 2013; Maltby dan Acreman, 2011)

Oleh karena itu, walaupun Indonesia memiliki rata-rata ketersediaan air permukaan yang relatif besar, sampai 25 kali lipat rata-rata dunia (Sarwoko dan Imam Anshori, 2003), hal itu tidak berarti bahwa ada kelimpahan penyediaan air. Dewasa ini semakin sering terjadinya banjir dan kekeringan baik yang disebabkan oleh peristiwa alamiah seperti *el nino* maupun *la nina* dan juga karena kesalahan dalam pengelolaan sumber daya alam pada umumnya sehingga terjadi degradasi sumber daya alam dan sumber daya air khususnya. Pada skala internasional, Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) baru pada bulan November tahun 2002 mengesahkan air sebagai hak asasi manusia dalam *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* Pasal 12.1.

Dalam kovenan ini disebutkan bahwa air adalah sumber daya alam yang terbatas dan merupakan barang publik yang sangat fundamental bagi kehidupan dan kesehatan. Hak atas air mutlak diperlukan agar manusia dapat hidup secara bermartabat. Disebutkan pula bahwa hak atas air adalah prasyarat dari hak asasi manusia yang lain. Disahkannya air sebagai hak asasi manusia jelas merupakan sebuah langkah yang patut disyukuri meskipun tidak dapat menutupi fakta bahwa hal tersebut dilakukan sangat terlambat, misalnya apabila dibandingkan dengan hak-hak asasi lainnya.

Dengan diakuinya hak atas air, maka negara memiliki kewajiban untuk mengakui, melindungi, dan memenuhi tercukupinya hak untuk memperoleh air yang cukup, aman, pantas, dapat diakses, dan terjangkau harganya untuk keperluan pribadi maupun

rumah tangga. Bagaimanapun sejumlah air yang aman memang sangat diperlukan untuk mencegah kematian dan mengurangi risiko terkena penyakit yang disebabkan oleh air yang tidak aman.

Air dibutuhkan untuk berbagai tujuan, yaitu kebutuhan pribadi dan domestik (minum, masak, mandi, keperluan peribadatan, dan keperluan rumah tangga lainnya), untuk pangan dan pertanian pada umumnya, untuk sanitasi, lingkungan, transpor, air untuk kebutuhan industri, dan untuk kebutuhan turisme. Tantangan untuk mengatasi kelangkaan air menjadi semakin berat karena meningkatnya biaya pembangunan baru sumber daya air, degradasi lahan baik di bagian hulu wilayah sungai maupun di daerah irigasi, terkurasnya air tanah, tercemarnya air, dan rusaknya ekosistem yang terkait dengan air (Rosegrant *et al.*, 2002).

Masalah kekeringan yang menyebabkan kelaparan dan kematian dalam skala besar merupakan faktor pemicu utama untuk membangun kemampuan pengelolaan sumber daya air yang dapat diandalkan. Hal ini merupakan satu strategi memperbaiki kesejahteraan masyarakat.

Undang-Undang *Algemeen Water Reglement* (AWR) muncul untuk mengatasi kelaparan yang terjadi di Pulau Jawa pada pertengahan abad 19. Pemicu lainnya adalah perkembangan teknologi baik yang menyangkut infrastruktur seperti teknologi hidrolika maupun teknologi memperbaiki produktivitas pangan melalui teknologi revolusi hijau. Faktor tersebut merupakan pemicu munculnya UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan. Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, *good water governance* merupakan salah satu manuver politik yang telah memperoleh perhatian secara global sebagai bagian integral dari *sustainable natural resource management*. Tekanan global tersebut merupakan salah satu faktor pemicu munculnya UU SDA Tahun 2004 di samping masalah politik lainnya seperti liberalisasi ekonomi. Pembahasan berikut ini menyoroti lebih lanjut latar belakang politik dan perkembangan ketiga produk perundang-undangan tersebut secara berturut-turut.

Undang-Undang Generasi Pertama: *Algemeen Water Reglement* (AWR) 1936

Pada pertengahan abad ke-19 mulai dibangun irigasi dalam skala besar di Pulau

Jawa. Menurut laporan van der Meulen (1940), irigasi skala besar model Belanda yang pertama dibangun di Delta Sidoarjo seluas 34.000 ha di daerah aliran Sungai Brantas pada pertengahan abad ke-19, namun pembangunan yang menggunakan teknologi yang lengkap baik irigasi maupun drainase dibangun di daerah Irigasi Demak seluas 33.800 ha pada tahun 1880-an. Ada tiga motif pembangunan irigasi tersebut. *Pertama*, adanya kelaparan di Jawa Tengah, khususnya di Demak, yang mungkin disebabkan oleh kekeringan dan banjir. *Kedua*, dukungan irigasi terhadap komoditas ekspor seperti tebu. *Ketiga*, perkembangan teknik hidrolika yang dalam pelaksanaannya memerlukan uji coba pembangunan irigasi dalam skala besar. Menurut laporan Van der Giessen (1946), sebagai akibat gagal panen yang terjadi pada tahun 1948–1949 ada sekitar 200 ribu orang yang meninggal dunia di Demak. Oleh karena itu, Pemerintah kolonial segera membangun *stuwdam Glapan* di Sungai Tuntang dan saluran-saluran Timur dan Barat dengan pintu-pintu airnya dan selesai pada tahun 1859 untuk mengairi areal seluas 12.000 ha. Walaupun demikian, ancaman terhadap kelaparan masih muncul, dan ketika kelaparan kembali terjadi pada tahun 1872, dibuat proyek baru di Dataran Demak yang penyelesaiannya memakan waktu 12 tahun.

Oleh politik *cultuur stelsel* (tanam paksa) dan liberalisasi perdagangan, pemerintah kolonial memperoleh keuntungan besar dari ekspor komoditas pertanian, namun kemudian disadari pada penghujung abad ke-19 bahwa masyarakat pribumi tetap miskin. Suatu komisi yang dipimpin oleh Theodore Coenrad van Deventer mengusulkan suatu rumusan kebijakan yang kemudian disampaikan oleh Ratu Wilhelmina di depan *tweede kamer* (parlemen Belanda) pada permulaan abad ke 20 yang disebut "*ethische politiek*" terdiri dari tiga kebijakan pembangunan (trilogi) di Hindia Belanda, yaitu irigasi, edukasi, dan transmigrasi. Walaupun menurut Booth (1998) dampak dari politik etika terhadap kesejahteraan masyarakat tidak besar, namun dampak jangka panjang terhadap keberhasilan swasembada beras sangat signifikan (Pasandaran *et al.*, 2014).

Untuk mempersiapkan pembangunan irigasi besar-besaran disusun suatu rencana besar (*en groot plan*) pada tahun 1890 (yang juga disebut *werkplan* 1890) pada areal seluas 577.000 ha (kurang lebih 400 ribu ha) di Jawa

dengan biaya sebesar 35,5 juta gulden atau sekitar 90 gulden per ha (bandingkan dengan *unit cost* pembangunan irigasi dewasa ini). Lama sebelumnya, dalam rangka mempersiapkan organisasi pengelolaan irigasi, pada tahun 1871 suatu komisi telah dibentuk yang dipimpin oleh R. de Bruyn dan karena itu komisi tersebut juga disebut komisi de Bruyn.

Pada tahun 1885 dibentuklah departemen BOW (*Burgerlijke Openbare Werken*) sebagai cikal bakal Departemen Pekerjaan Umum, yang salah satu bagiannya bertugas mempersiapkan irigasi yang dibangun oleh Pemerintah. Bandingkan misalnya dengan Departemen van Landbouw cikal bakal Departemen Pertanian yang baru dibentuk pada 1 Januari 1905 di Bogor. Berbeda dengan BOW yang bertugas membangun prasarana dan kelembagaan pengelolaan irigasi, Departemen Pertanian yang berpusat di Bogor terutama memperoleh mandat dalam penelitian pertanian dan kemudian pada tahun 1912 melaksanakan penyuluhan pertanian. Perbedaan tersebut tetap diwariskan sampai dewasa ini.

Ada beberapa pelajaran yang dapat ditarik selama pelaksanaan rencana besar pembangunan irigasi di Jawa. *Pertama*, fakta bahwa sebelum adanya pembangunan irigasi skala besar oleh pemerintah kolonial telah ada sistem irigasi yang dibangun masyarakat setempat. Hal ini merujuk pada pembangunan irigasi seperti yang dilaporkan dalam *Handbook of Netherland Indie* (Tabel 1).

Tabel 1. Lahan irigasi di Jawa, 1914-1925 (ha)

Jenis irigasi	1914	1918	1925
Irigasi permanen	578.524	548.000	1.040.000
Irigasi dalam fase konstruksi	187.237	300.000	183.000
Irigasi dalam fase persiapan /konstruksi	470.641	471.000	505.000
Sawah beririgasi	1.518.099	1.400.000	2.840.000

Sumber: Departement van Landbouw (1930)

Pada tahun 1914 misalnya, areal irigasi yang telah berfungsi permanen (yang dibangun pemerintah) hanya sepertiga dari irigasi yang sudah dicatat dalam statistik. Hal tersebut memberikan indikasi bahwa kurang lebih dua

per tiga irigasi yang ada pada tahun tersebut adalah irigasi masyarakat. Pembangunan irigasi oleh pemerintah kolonial kemungkinan besar berlokasi dan mencakup areal irigasi yang sudah dibangun masyarakat atau pada sistem persawahan yang pembangunannya sudah dirintis oleh masyarakat setempat.

Hal ini dapat dilihat pada statistik dalam Tabel 1 yang menunjukkan progres perluasan areal irigasi baik yang dibangun masyarakat maupun pemerintah antara tahun 1914 dan 1925. Ada yang dikembangkan oleh masyarakat langsung yang berasal dari areal sawah tadah hujan.

Pelajaran berikutnya adalah membangun irigasi skala besar memerlukan waktu yang lama, yaitu sekitar 10 tahun, walaupun untuk sistem persawahannya telah terlebih dahulu dirintis oleh masyarakat setempat. Pembangunan irigasi berjalan dalam tempo yang agak lambat pada fase awal pembangunan dan berlangsung lebih cepat pada fase akhir. Antara tahun 1880 dan 1910 areal irigasi teknis yang dapat diselesaikan hanya 225.000 ha dengan rata-rata penyelesaian 7.500 ha pertahun (Van der Giessen, 1946). Antara tahun 1910 dan 1930 ada seluas 375.000 ha irigasi teknis yang dapat diselesaikan atau rata-rata 23.500 ha. Puncaknya terjadi antara tahun 1930 dan 1940 ada seluas 470.000 ha irigasi teknis yang dapat diselesaikan atau 47.000 ha per tahun. Walaupun pada tahun 1930-an terjadi *maleise* (depresi ekonomi) dan berdampak besar pada produksi pabrik-pabrik gula tebu di Jawa, namun tidak mengurangi komitmen pemerintah kolonial dalam menyelesaikan proyek-proyek irigasi (Pasandaran *et al.*, 2014).

Hal lain yang menarik perhatian adalah laporan yang disampaikan oleh Hasselman (1914) tentang pengkajian kesejahteraan di Hindia Belanda. Sebagai tindak lanjut dari rencana kesejahteraan dibentuk suatu komisi yang menetapkan prinsip-prinsip pengelolaan irigasi yang akan dan sedang dibangun oleh pemerintah kolonial. Ada dua pilihan prinsip pengelolaan irigasi yang diusulkan. *Pertama* disebut "*Pakalen Regeling*", yaitu suatu sistem pengelolaan yang didasarkan pada pola tanam (*cultur plan*) yang ditetapkan sebelumnya. Prinsipnya adalah bahwa pengelolaan air diperlukan untuk mendukung terlaksananya pola tanam yang dikehendaki, suatu prinsip klasik tentang asas kegunaan (*the classical principle of utility*, menurut Rawls, 1971).

Prinsip *kedua* disebut "*Pategoean Regeling*", yang pada dasarnya mengadopsi prinsip pengelolaan air pada daerah irigasi yang dibangun oleh masyarakat sendiri, yaitu alokasi air berdasarkan prinsip klasik tentang kesamaan kesempatan, sedangkan pola tanam diserahkan menjadi urusan masyarakat itu sendiri atau *principle of equal opportunity*.

Dengan memperhatikan kepentingan pemerintah kolonial, prinsip yang akhirnya dianut adalah prinsip pertama, yaitu pengelolaan air untuk mendukung *cultur plan*. Dalam rangka pelaksanaan prinsip tersebut, dilembagakan berbagai aturan pengelolaan air antara lain golongan air pada awal musim hujan, kebutuhan air irigasi dengan sistem pasten, dan penjadwalan distribusi air yang keseluruhannya dituangkan dalam undang-undang yang disebut "*Algemeen Water Reglement*" yang diumumkan pada tahun 1936. Sistem pasten adalah pengaturan alokasi air antartiga komoditas yang ditanam dalam suatu daerah irigasi yaitu padi, palawija, dan tebu. Pengaturan yang lebih spesifik diatur dalam "*Provinciale Water Reglement*" untuk masing-masing provinsi di Jawa dan Madura. Dalam kerangka desentralisasi tugas-tugas pemerintahan ke tingkat provinsi yang berlangsung antara tahun 1936 dan 1940, tugas-tugas irigasi juga diserahkan kepada dinas tingkat provinsi.

Uji coba lainnya yang dilakukan oleh pemerintah kolonial adalah uji coba kelembagaan petani di tingkat jaringan irigasi tersier. Menurut laporan Van der Giessen (1946), pengelompokan petani menurut unit tersier sudah dilakukan uji coba sejak 1907 di daerah irigasi Pemali Tjomal. Pembagian air dalam unit tersier dilakukan oleh Ulu-Ulu Pembagian atau Ulu-Ulu Golongan. Pada waktu itu muncul pemikiran baik golongan tanam maupun golongan pembagian air sebaiknya diatur menurut unit tersier (Gruyter, 1933; Van der Geissen, 1946). Selanjutnya dilaporkan bahwa yang dijadikan alasan adalah bahwa Ulu-Ulu Pembagian dipilih oleh petani karena lebih dapat mewakili kepentingan petani dibandingkan Ulu-Ulu Desa yang lebih mewakili kepentingan Pemerintah Desa.

Secara menyeluruh dapat disimpulkan bahwa AWR telah berhasil mewujudkan pembangunan sumber daya air khususnya irigasi yang pada era kemerdekaan turut menyumbang terwujudnya swasembada beras pada tahun 1984. Generasi pertama

pembangunan irigasi yang pada mulanya didorong oleh pembangunan infrastruktur dan teknologi hidrolika, kemudian disusul oleh uji coba kelembagaan pengelolaan selama beberapa dasawarsa tidak terlepas dari kepentingan politik pemerintah kolonial menghasilkan produk perundang-undangan yang disebut AWR pada tahun 1936. AWR selanjutnya menghasilkan PWR yang mengatur pengelolaan irigasi di tingkat provinsi. Jadi, pada hakikatnya pendekatan pengelolaan irigasi di era kolonial bersifat sentralistik. Produk tersebut berhasil menciptakan *good governance* dalam pengelolaan irigasi yang selanjutnya diwariskan pada generasi kedua pembangunan pengairan di era kemerdekaan.

Undang-Undang Generasi Kedua: Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan

Pada era kemerdekaan, politik kesejahteraan pada era generasi pertama tetap dilanjutkan. Istilah "pengairan" yang dipergunakan dalam undang-undang ini merefleksikan pemanfaatan air lebih dari sekedar irigasi walaupun dalam pengertian umum istilah tersebut sering dipertukarkan dengan irigasi. Secara resmi penggunaan istilah tersebut dituangkan dalam UU Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan sebagai pengganti *Algemeen Water Reglement* 1936, yang dianggap tidak memadai dalam mendukung keperluan pembangunan. Dalam praktiknya ruang lingkup pengairan mencakup irigasi, pengelolaan sungai dan pengendalian banjir, dan reklamasi rawa dan pasang surut. Dalam administrasi pemerintahan Sukarno konsep salah satu rencana kesejahteraan yang dimaksud adalah pembangunan Waduk Jatiluhur di Jawa Barat (Blommestein, 1946). Pembangunan waduk ini yang dimulai sejak paruh akhir tahun lima puluhan baru berfungsi secara efektif pada awal tujuh puluhan, dan kemudian disusul dengan pembangunan waduk-waduk besar lainnya di berbagai wilayah sungai di Jawa dan Lampung pada era Orde Baru.

Walaupun dalam kurun waktu era administrasi Sukarno terjadi perluasan irigasi yang dikelola pemerintah dan perluasan pembangunan pengairan yang multifungsi, eksistensi sistem irigasi masyarakat tetap berlangsung dengan baik. Pada masa akhir pemerintahan Sukarno, khususnya pada kurun waktu kabinet "Seratus Menteri" terdapat dua

portofolio yang mengurus pengairan, yaitu Menteri Pengairan Dasar yang mengurus pengairan yang dikelola oleh Pemerintah dan Menteri Pengairan Rakyat yang mengurus pengelolaan pengairan oleh masyarakat. Dengan demikian bolehlah dikatakan setelah adanya rintisan pembangunan irigasi oleh masyarakat sampai pertengahan abad 19, periode sesudahnya sampai dengan permulaan era Orde Baru adalah suatu fase koeksistensi antara pengelolaan irigasi berbasis pemerintah dan pengelolaan irigasi berbasis masyarakat. Pada era Orde Baru mulai terjadi proses ko-optasi pengelolaan irigasi berbasis pemerintah terhadap irigasi berbasis masyarakat.

Hal lain yang perlu diperhatikan dalam pembangunan irigasi dan pengairan di Indonesia paling tidak sampai paruh kedua tahun delapan puluhan, dan untuk kasus-kasus tertentu sampai sekarang ini, adalah pendekatan pembangunan pengairan yang mengutamakan pembangunan struktur fisik dibandingkan dengan pendekatan kelembagaan dan dimensi "manusia" dari sistem pengairan yang sedang dibangun. Walaupun pada generasi pertama ditekankan pentingnya pembangunan kelembagaan, namun dari perspektif pendidikan pejabat-pejabat yang mengurus pengairan di Indonesia pada fase awal pascaera kemerdekaan masih mewarisi "*Dutch School of Thought*" tentang irigasi dan pengairan hanya sebagai bagian dari bangunan-bangunan hidrolika (Vlughter, 1949). Pendekatan seperti ini diterjemahkan dalam pendekatan proyek yang mengukur keberhasilan dari target pembangunan fisik semata, kurang mengindahkan apakah target tersebut benar-benar efektif mendukung pembangunan selanjutnya seperti terwujudnya peningkatan hasil dan produksi pertanian. Pendekatan seperti ini juga dilakukan secara berulang tatkala Indonesia semakin sering mengalami gejala-gejala kekeringan yang kemudian dipakai sebagai alasan untuk memperoleh dana tambahan perbaikan bangunan-bangunan irigasi baik yang dikelola oleh pemerintah maupun masyarakat, tanpa memperhatikan akar permasalahan terjadinya kekeringan. Dengan semakin menuanya sistem irigasi warisan pemerintah kolonial, keperluan melaksanakan rehabilitasi irigasi dijadikan sebagai program utama pemerintah Orde Baru dimulai sejak Pelita I (1969–1974) dan disusul dengan perluasan irigasi baik irigasi skala besar maupun irigasi skala kecil pada beberapa Pelita berikutnya.

Komitmen rehabilitasi dan perluasan irigasi dipacu oleh kepentingan untuk mencapai swasembada beras yang telah dicanangkan sejak awal Pelita I. Perbaikan jaringan irigasi tersier yang dilakukan sejak awal Pelita II pada daerah-daerah irigasi yang telah direhabilitasi dengan bantuan kredit lunak dari IDA (*International Development Association*) dianggap sebagai salah satu upaya untuk mempercepat berfungsinya irigasi dengan lebih efektif. Munculnya Revolusi Hijau dianggap sebagai momentum untuk memacu perluasan dan rehabilitasi sistem irigasi yang ada.

Upaya lainnya yang dianggap tak kalah pentingnya adalah pengembangan Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) pada unit tersier yang telah diperbaiki, walaupun P3A yang melayani unit tersier bukanlah sesuatu yang baru. Namun demikian, perkembangan P3A yang pesat sejak awal tahun 1970-an dalam berbagai varian terkesan menekan peran lembaga tradisional ke tingkat yang lebih rendah yaitu hanya mengurus distribusi irigasi ditingkat kuartier seperti halnya pada kelembagaan Janggol di Kabupaten Sukabumi. Ada pula yang secara arif memfungsikan lembaga tradisional di tingkat desa seperti halnya Raksabumi di Kabupaten Cirebon yang sudah ada menjadi pemimpin P3A, namun ada pula yang mengganti lembaga tradisional tersebut dengan struktur P3A yang lebih formal. Bolehlah dikatakan bahwa hampir seluruh sistem irigasi di Indonesia, baik pada sistem irigasi yang dibangun pemerintah maupun sistem irigasi yang dirintis atau dibangun oleh masyarakat, kecuali sistem Subak di Bali, terkena imbas formulasi penyeragaman P3A. Pada sistem irigasi yang baru dibangun di luar Jawa, introduksi P3A dapatlah dianggap sebagai hal wajar, mengingat belum ada warisan elemen kelembagaan yang dapat dijadikan embrio bagi pengembangan kelembagaan pengelolaan air ditingkat masyarakat tani.

Munculnya P3A secara meluas dan terkesan direayasa dari atas mungkin juga dipacu oleh pemerintah untuk memperbaiki irigasi desa yang sebelumnya belum pernah tersentuh oleh intervensi kebijakan pemerintah melalui kegiatan irigasi desa pada awal tahun 1990-an. Konsekuensi dari upaya perbaikan tersebut adalah adopsi standar rancang bangun irigasi dan kelembagaan P3A versi birokrasi irigasi.

Setelah Indonesia mencapai swasembada beras pada tahun 1984, disadari

bahwa biaya investasi sumber daya air untuk keperluan mempertahankan swasembada beras semakin lama semakin meningkat. Misalnya, biaya pengendalian banjir secara riil meningkat sekitar 25 kali selama 20 tahun sejak dimulainya Pelita, demikian pula untuk rehabilitasi irigasi yang meningkat sebesar 15 kali (Pasandaran, 2002). Agak berlawanan dengan meningkatnya pengeluaran pemerintah untuk rehabilitasi irigasi yang begitu besar adalah rendahnya mutu rehabilitasi sehingga terjadi siklus rehabilitasi yang cepat. Kalau sistem irigasi yang dibangun pada jaman kolonial dapat bertahan lebih dari 50 tahun sebelum direhabilitasi kembali, maka siklus rehabilitasi sesudahnya berkisar antara 10 sampai 20 tahun. Hal ini mungkin dipacu oleh rendahnya biaya operasi dan pemeliharaan irigasi. Oleh karena itu, pada paruh kedua pemerintahan Orde Baru di samping pendekatan teknis struktural yang mengandalkan pada perangkat keras, mulai dirintis upaya yang meringankan beban pemerintah melalui pendekatan partisipatif, yaitu introduksi jasa air irigasi untuk membiaya operasi dan pemeliharaan sistem irigasi. Pendekatan ini antara lain dipicu oleh krisis harga minyak yang terjadi pada tahun 1986 karena salah satu determinan utama investasi irigasi adalah harga minyak dunia (Rosegrant dan Pasandaran, 1995).

Kesadaran bahwa pendekatan investasi publik secara langsung (*direct public investment strategy*) pada sistem irigasi yang dibangun oleh masyarakat sendiri meningkatkan ketergantungan pada pemerintah dan melemahkan dinamika internal dalam pengembangan wawasan pembangunan irigasi yang ada pada masyarakat setempat baru muncul setelah sebagian besar sistem irigasi yang dibangun oleh masyarakat ikut terkooptasi menjadi sistem irigasi berwawasan pemerintah. Salah satu upaya yang dilakukan untuk memulihkan situasi tersebut adalah uji coba transfer pengelolaan irigasi dari pemerintah kepada masyarakat setempat, penyerahan irigasi kecil kepada P3A, yang kemudian ditindaklanjuti dengan ketetapan untuk menyerahkan pengelolaan irigasi yang dikelola pemerintah secara bertahap, selektif, dan demokratis kepada Perkumpulan Petani Pemakai Air yang diatur dalam Inpres No. 3 Tahun 1999 dan selanjutnya penyerahan pengelolaan irigasi kepada P3A diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 77 Tahun 2001.

Salah satu hal yang menonjol dalam pengairan di Indonesia dan lebih khusus di

Pulau Jawa adalah perluasan pembangunan waduk-waduk besar yang dirintis sejak era pemerintahan Sukarno dan meluas pada era Orde Baru. Di wilayah Sungai Citarum, Jawa Barat terdapat tiga waduk, yaitu Waduk Saguling, Waduk Cirata, dan Waduk Jatiluhur atau Waduk Ir. H. Juanda. Demikian pula di wilayah Sungai Brantas Jawa Timur, terdapat berbagai waduk seperti Waduk Ir. Sutami, Waduk Wlingi, Waduk Gajah Mungkur di bagian hulu wilayah Sungai Bengawan Solo, dan Waduk Kedungombo di wilayah Sungai Jratunseluna, Jawa Tengah. Arti penting dari pembangunan waduk tersebut terutama dilihat dari sumbangannya bagi pertumbuhan ekonomi wilayah dan nasional melalui dukungan terhadap irigasi, upaya pengendalian banjir, tenaga listrik, air baku untuk air minum, perkotaan dan industri, dukungan terhadap budi daya perikanan, dan dukungan terhadap pariwisata. Pengelolaan waduk-waduk yang sudah beroperasi agak lama seperti yang terdapat di wilayah Sungai Brantas dan Bengawan Solo diorganisir menjadi Badan Usaha Milik Negara dengan nama Perusahaan Jasa Tirta I (PJT I) dan Perusahaan Jasa Tirta II di wilayah Sungai Citarum. Apa masalah dan dampak yang dihadapi oleh pembangunan waduk-waduk tersebut sekarang dan pada generasi yang akan datang menjadi penting untuk diketahui tidak saja menyangkut biaya sosial yang muncul yang mungkin saja kurang diperhitungkan dengan baik tatkala membangun waduk-waduk tersebut, tetapi juga ancaman-ancaman yang mungkin menunggu yang perlu diantisipasi lebih awal untuk menghindari malapetaka yang mungkin terjadi di masa yang akan datang.

Pembangunan pengairan yang ditunjang oleh UU No. 11 Tahun 1974 boleh dikatakan berhasil dalam menunjang terwujudnya swasembada beras. Namun berbeda dengan generasi pertama, produk infrastruktur yang dihasilkan dianggap jauh lebih mahal dengan kualitas yang rendah, sehingga siklus rehabilitasi menjadi pendek dibandingkan dengan produk infrastruktur generasi pertama.

Undang-Undang Generasi Ketiga: UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air

Paling tidak ada tiga faktor pemicu UU generasi ketiga, yaitu (1) upaya pemulihan krisis ekonomi setelah mengalami goncangan politik yang menyebabkan pengelolaan sumber

daya khususnya wewenang pengelolaan irigasi berkali-kali mengalami perubahan, (2) upaya liberalisasi ekonomi yang dikemukakan oleh World Bank sebagai prasyarat pinjaman untuk pemulihan ekonomi, dan (3) tekanan global untuk memberlakukan pendekatan terpadu dan berlanjut seperti *Integrated Water Resources Management* yang disampaikan di Johannesburg pada tahun 2002.

Inisiatif penyusunan UU SDA yang berasal dari pemerintah merupakan salah satu agenda *Structural Adjustment Loan* dan merupakan prasyarat sebuah pinjaman, walaupun ini bukan yang pertama dilakukan oleh lembaga seperti World Bank (Pasandaran, 2006). Selanjutnya dikemukakan bahwa pada tahun 1987, misalnya tatkala Indonesia sedang melakukan proses deregulasi yang dipicu oleh krisis minyak tahun 1986, World Bank menawarkan "*irrigation sector loan*" yang pada hakikatnya merubah pendekatan investasi yang lebih ditujukan kepada pendekatan struktural (*hardware*) kepada pendekatan managerial yaitu melalui konsep *efficient operation and maintenance* dan iuran pengelolaan air irigasi. Kebijakan yang dihasilkan melalui *irrigation sector loan* ternyata tidak menghasilkan perbaikan yang efektif seperti yang dinyatakan oleh Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional dalam suratnya kepada Presiden World Bank pada bulan April 1999 dalam meminta persetujuan WATSAL bahwa operasi dan pemeliharaan irigasi tetap tidak efisien dan terjadinya sistem irigasi berumur pendek dengan biaya mahal. Sejalan dengan agenda utama WATSAL seperti yang telah dibahas sebelumnya, maka Undang-Undang Sumber Daya Air (UU SDA) ini pun diharapkan memiliki semangat reformasi.

Pertarungan kepentingan yang muncul dalam arena politik perumusan RUU SDA paling tidak meliputi lima kepentingan politik sebagai berikut: (1) kepentingan untuk memberikan peran yang lebih besar pada masyarakat petani sesuai dengan agenda WATSAL melalui PP No. 77 tahun 2001 agar tercermin dalam UU SDA tersebut; (2) kepentingan untuk mempertahankan peran pemerintah baik pusat dan daerah sebagai penanggung jawab utama dalam pengelolaan SDA termasuk air untuk keperluan domestik dan irigasi; (3) kepentingan untuk mempertegas peran swasta dalam pengelolaan sumber daya air; (4) kepentingan untuk menolak peran swasta yang lebih besar dalam pengelolaan SDA; dan (5) kepentingan untuk menempatkan

peran pemerintah sebatas regulator dan fasilitator dalam pengelolaan SDA.

Kepentingan untuk memberikan peran yang lebih besar pada masyarakat petani pada hakikatnya didasarkan pada pemikiran bahwa kemandirian masyarakat petani dalam pengelolaan SDA khususnya irigasi perlu diperkokoh untuk mewujudkan keberlanjutan operasi dan pemeliharaan sistem irigasi. Belajar dari pengalaman selama ini, upaya pengelolaan irigasi yang sentralistik justru menambah beban bagi pemerintah dalam operasi dan pemeliharaan sistem irigasi. Demikian pula pendekatan seperti itu menimbulkan ketergantungan yang semakin tinggi pada pemerintah dalam pelaksanaan operasi dan pemeliharaan irigasi. Sementara sejarah menunjukkan bahwa sistem irigasi yang dikelola masyarakat sendiri (*self-governance*) tanpa campur tangan pemerintah seperti halnya sistem subak di Bali merefleksikan tata kelola air yang baik.

Kepentingan untuk mempertahankan peran pemerintah didasarkan pada asumsi ketidakmampuan masyarakat untuk mengelola sistem irigasi dan beratnya beban yang dipikul oleh masyarakat tani. Oleh karena itu, tanggung jawab masyarakat seperti yang berlaku selama ini cukup dibatasi pada jaringan tersier dan usaha tani. Demikian pula ada segmen masyarakat yang memerlukan perhatian pemerintah lebih besar untuk menangani kebutuhan air untuk rumah tangga.

Peran swasta dalam pengelolaan SDA didasarkan pada asumsi pentingnya pertumbuhan ekonomi melalui mekanisme pasar dalam alokasi air, dan pentingnya peran sektor swasta dalam melakukan investasi yang terkait dengan pengembangan SDA. Kepentingan yang menolak peran swasta terutama mendasarkan kekuatirannya atas perlakuan monopolistik yang kemungkinan dilakukan oleh sektor swasta, dan atas hilangnya akses oleh publik terhadap sumber daya air tertentu apabila pengelolaannya diserahkan kepada pengusaha swasta. Ada persoalan yang terkait dengan privatisasi dan komersialisasi air minum (Ardhianie, 2003) yang tidak dapat dipecahkan hanya melalui pendekatan *Environmental Service Program* (ESP) seperti yang dilaporkan Wienarto *et al.*, 2009. Persoalan ini memerlukan pendekatan keterpaduan antara masyarakat dan swasta (Bakker, 2008).

Peran pemerintah sebagai regulator dan fasilitator adalah peran yang lebih banyak

diharapkan yang belum muncul dengan lebih baik di arena pengelolaan SDA ketimbang perannya sebagai pelaksana pembangunan melalui pendekatan proyek. Pada UU SDA yang disahkan, ternyata dominasi pemerintah baik pusat maupun daerah sebagai pemain utama dalam pengelolaan SDA khususnya irigasi semakin terpenuhi, demikian pula peluang bagi sektor swasta untuk berperan dalam pembangunan dan pengelolaan SDA.

Salah satu hal yang masih perlu diperjelas melalui peraturan pelaksanaan UU SDA dan khususnya Kebijakan Nasional Sumber Daya Air adalah perlunya instrumen kebijakan yang sifatnya inklusif yang memungkinkan kelompok miskin terjamin ketersediaan airnya. Sejak zaman Kerajaan Jawa Kuno sekalipun para raja telah dengan sadar melakukan upaya untuk pengaturan penyediaan air guna menjamin pemasokan air yang merata karena dengan begitu berarti raja memastikan kesejahteraan umum (Lombard, 1996).

Meskipun dalam penjelasan UU SDA dikemukakan bahwa atas penguasaan sumber daya air oleh negara dimaksud, negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari. Pada penjelasan lain yang menyangkut BUMN/BUMD disebutkan bahwa dengan mempertimbangkan kemampuan pembiayaan BUMN/BUMD Pengelola Sumber Daya Air, Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam batas tertentu dapat memberikan bantuan pembiayaan pengelolaan sumber daya air kepada yang bersangkutan antara lain untuk pembiayaan pelayanan sosial, pelayanan yang ditujukan bagi kesejahteraan, dan keselamatan umum. Penjelasan ini memberikan indikasi bahwa pelayanan untuk kaum miskin hanya diperhatikan sebatas kemampuan pemerintah (Hadipuro, 2003).

Terlepas dari pertarungan kepentingan-kepentingan tersebut di atas, yang akan menentukan arah pembangunan dan pengelolaan SDA di masa yang akan datang adalah apakah Indonesia akan tetap meneruskan "*business as usual*" dengan pendekatan pembangunan yang didominasi oleh aparat Pemerintah, ataukah pendekatan yang lebih reformatif yang menempatkan Pemerintah dalam posisi regulator dan fasilitator dan yang memberdayakan masyarakat luas untuk berperan lebih besar dalam pengelolaan SDA akan menentukan

keberhasilan Indonesia dalam mengatasi masalah pokok yang dihadapi. Sebenarnya masalah pokok pengelolaan sumber daya air di Indonesia adalah rusaknya sumber daya lahan dan air sebagai akibat kebijakan eksploitatif terhadap sumber daya hutan, pembukaan areal baru pertanian yang tidak memperhatikan lingkungan, dan berbagai konversi lahan yang mendorong peningkatan erosi dan sedimentasi. Kebiasaan menunda pemeliharaan prasarana SDA seperti pada jaringan-jaringan irigasi, dan waduk-waduk juga telah mempercepat proses kerusakan dan mendorong siklus rehabilitasi dengan waktu pendek dan biaya mahal. Fenomena ini mungkin terjadi karena kuatnya daya tarik pendekatan proyek dibandingkan dengan pendekatan pemeliharaan reguler.

Masalah pokok tersebut di atas tidak tercermin dengan baik dalam pembahasan RUU SDA yang seperti diuraikan sebelumnya lebih didominasi oleh pertarungan kepentingan dan kewenangan. Walaupun terdapat 6 pasal dari 100 pasal dalam UU SDA ini yang secara langsung mengatur aspek lingkungan sumber daya air, yaitu pada Bab III tentang Konservasi Sumber Daya Air, namun pasal-pasal tersebut hanya memuat definisi, tujuan, dan ruang lingkup berbagai upaya konservasi sumber daya air. Yang tidak disentuh oleh undang-undang tersebut, dan yang semestinya menjadi roh dari UU SDA tersebut adalah suatu kerangka legal bagi upaya memulihkan kerusakan sumber daya air dengan memberikan peran yang lebih besar (termasuk peran pengawasan) pada masyarakat luas seperti masyarakat petani, masyarakat konsumen air di perkotaan, dan pengusaha swasta dalam memelihara sumber daya lahan dan air. Karena luasnya masalah yang menjadi cakupan konservasi, pendekatan perundang-undangan hendaknya memperhatikan kerangka yang lebih luas, yaitu kerangka perundang-undangan yang mencakup sumber daya alam, hutan, agraria, dan lingkungan hidup.

Pengendalian daya rusak air yang juga mendapat perhatian yang luas karena tercantum dalam delapan pasal sangat erat kaitannya dengan masalah konservasi karena konservasi sumber daya air yang berhasil akan mengurangi ancaman daya rusak air. Konsisten dengan pandangan tentang pemulihan sumber daya air, maka pemberian peran yang lebih besar pada masyarakat dalam pengendalian daya rusak akan mempercepat proses pemulihan dan memperkuat daya tangkal terhadap ancaman daya rusak air.

Pendayagunaan sumber daya air yang diuraikan secara komprehensif dalam 26 pasal memberikan landasan dan pola pemanfaatan sumber daya air termasuk air permukaan, air tanah, dan hujan dengan konsep pewilayahan sumber daya air yang mencakup wilayah sungai dan wilayah cekungan air tanah. Secara implisit, pemanfaatan sumber daya air dipandu oleh prinsip efisiensi ekonomi dalam penyusunan pola termasuk prioritas pemanfaatan. Masalah prinsipil yang tidak disentuh dalam konsep undang-undang tersebut adalah masalah keadilan dalam alokasi dan pemanfaatan air yang terkait dengan hakikat sumber daya air dalam suatu wilayah sebagai sumber daya bersama (*common pool resources*) dan warisan bersama (*common heritage resources*). Pemanfaatan sumber daya seperti ini sering menimbulkan gejala eksternalitas baik antartempat atau wilayah maupun antarwaktu. Misalnya, kerusakan di wilayah hulu sungai akan memberikan dampak negatif pada wilayah hilir dan apabila berlanjut akan memberikan dampak negatif terhadap ketersediaan sumber daya air pada generasi yang akan datang, seperti halnya kita dewasa ini merasakan dampak negatif dari perusakan hutan yang terjadi sejak dua atau tiga dasawarsa yang lampau. Apakah adil kalau masyarakat di bagian hulu memelihara sistem usaha tani dengan baik dan ikut memelihara sumber daya hutan dengan baik, namun pemanfaatan air di bagian hilir melalui berbagai usaha hanya dinikmati oleh pelaku-pelaku tertentu?

Demikian pula, pemanfaatan air tanah secara berlebihan di suatu tempat akan membawa dampak negatif bagi pemanfaat lain di sekitarnya. Walaupun hal tersebut dapat diatur di dalam peraturan pemerintah, tetapi prinsip keadilan adalah hak asasi yang harus tercermin dalam undang-undang. Masalah ikutnya sektor swasta dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya air hendaknya dilihat dalam kerangka keadilan dalam pemanfaatan sumber daya air, bukan persoalan boleh atau tidaknya ikut dalam pemanfaatan sumber daya air tersebut. Dalam hubungan ini menjadi relevan keputusan yang dibuat oleh Bupati Solok, Sumatera Barat yang menyerahkan pengelolaan irigasi kepada nagari dan yang memberikan pembagian keuntungan yang diperoleh dari pemanfaatan danau di wilayahnya oleh pelaku swasta kepada nagari-nagari yang terkait.

Memang ini bukan hal yang mudah mengingat pengalaman selama ini

menunjukkan bahwa ada kecenderungan pelaku-pelaku swasta yang memperoleh izin pengelolaan sumber daya alam seperti hutan telah memperlakukan sumber daya tersebut secara eksploitatif. Uraian tentang pembiayaan yang juga dicantumkan dalam undang-undang tersebut yang mencantumkan sumber-sumber dan cara-cara memperoleh pembiayaan hendaknya tidak saja memperhatikan asas efisiensi tetapi juga hendaknya dipakai untuk mewujudkan asas-asas keadilan yang dicita-citakan.

Salah satu ciri dominan dari UU SDA ini yang tidak ada pada UU No. 11 Tahun 1974 adalah adanya Dewan Sumber Daya Air yang dibentuk oleh pemerintah pada berbagai tingkat meliputi Dewan Sumber Daya Air Nasional, Dewan SDA wilayah sungai lintas provinsi, Dewan SDA wilayah sungai strategis nasional, dan secara konsisten dewan yang serupa di tingkat provinsi dan di tingkat kabupaten/kota. Dapatlah dikatakan bahwa dewan SDA merupakan instrumen pemerintah dalam melakukan fungsi koordinasi dan pendekatan keterpaduan dalam suatu wilayah sungai. Karena dewan tersebut dibentuk oleh pemerintah dan menyampaikan saran kebijakan melalui pemerintah, maka sulit dihindari dominasi lembaga-lembaga pemerintah dalam melakukan fungsi koordinasi dan pendekatan keterpaduan.

Seperti yang telah disentuh dalam pembahasan tentang WATSAL, uraian tentang irigasi dalam UU SDA menonjolkan pembagian wewenang dalam pengembangan dan pengelolaan irigasi antara berbagai tingkat administrasi pemerintahan tanpa menyentuh tentang semangat reformasi irigasi yang sekarang ini sedang berlangsung. Peran pengembangan irigasi yang ditampilkan pada UU tersebut pada hakikatnya hanyalah upaya mempertahankan kewenangan pembiayaan melalui pendekatan proyek yang pada akhirnya merupakan cara resentralisasi dalam pengelolaan sumber daya air, karena keputusan pengelolaan sumber daya air sangat erat kaitannya dengan mekanisme pembiayaan sumber daya air.

Dapatlah disimpulkan bahwa walaupun adanya dewan pada berbagai jenjang wilayah sungai dimaksudkan sebagai wadah untuk melakukan fungsi keterpaduan, tetapi kesadaran tentang perlunya keterpaduan yang mencakup partisipasi yang luas dari semua elemen pemangku kepentingan, termasuk kepentingan memberikan hak atas air bagi

kelompok marginal yang cenderung tersingkirkan, dan kepentingan membangun kemampuan dan kemitraan lokal, sewajarnya tercermin dalam semangat UU SDA tersebut.

PERTIMBANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI TENTANG PEMBATALAN UU SDA DAN IMPLIKASINYA

Syaiful Bahri (2015) dari Muhammadiyah sebagai penggugat mengemukakan bahwa walaupun penggugat hanya memohon agar pasal yang menyangkut peran swasta dibatalkan, namun Mahkamah Konstitusi dalam keputusannya membatalkan keseluruhan Undang-Undang SDA Tahun 2004. Menurut Mahkamah, UU SDA dalam pelaksanaannya telah ditafsirkan secara berbeda sehingga Mahkamah perlu kembali menegaskan pemaknaan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat mengingat air adalah salah satu unsur yang sangat penting dan mendasar dalam hidup dan kehidupan manusia.

Berdasarkan pertimbangan tersebut maka dalam pengusahaan air harus ada pembatasan yang sangat ketat sebagai upaya untuk menjaga kelestarian dan keberlanjutan ketersediaan air bagi kehidupan bangsa yang meliputi (1) pengusahaan atas air tidak boleh mengganggu, mengesampingkan, apalagi meniadakan hak rakyat; (2) negara harus memenuhi hak rakyat atas air mengingat akses rakyat terhadap air adalah salah satu hak asasi tersendiri; (3) kelestarian lingkungan hidup, sebab sebagai salah satu hak asasi manusia harus dijaga mengingat UUD 1945 juga menyatakan bahwa, "setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan"; (4) pengawasan dan pengendalian oleh negara atas air sifatnya mutlak; dan (5) prioritas utama yang diberikan pengusahaan atas air adalah Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah. Walaupun demikian Pemerintah masih dimungkinkan untuk memberikan izin kepada usaha swasta untuk melakukan pengusahaan atas air dengan memperhatikan pembatasan-pembatasan tersebut di atas.

Putusan MK adalah prospektif dan tidak retroaktif sehingga seluruh klausul dalam perjanjian yang telah disepakati sebelum ketukan palu pembatalan adalah hal yang beralasan hukum. Dengan demikian, penghormatan kontrak tetap dijalani sembari berharap penyusunan UU SDA yang baru yang mengakomodasi kepentingan perlindungan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Keputusan MK bersifat prospektif terutama yang menyangkut perjanjian baik antara swasta dan pemerintah maupun antarpelaku lainnya. Implikasi lainnya yang perlu segera ditindaklanjuti adalah langkah-langkah untuk menyelaraskan peraturan-peraturan yang muncul sebagai tindak lanjut UU SDA dengan pemberlakuan UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan sebagai konsekuensi pembatalan UU SDA. Masalah dan tantangan sebagai akibat dari keputusan MK tersebut, yaitu:

Satu, seperti yang telah dibahas sebelumnya kedua undang-undang tersebut berasal dari latar belakang dan kepentingan politik yang berbeda. Misalnya, UU tentang pengairan dihasilkan sebagai upaya memperkuat keberhasilan revolusi hijau yang bersifat sentralistik dan menunjang pendekatan program-program pangan yang pada era tersebut juga bersifat sentralistik. Dengan pendekatan sentralistik, sekat-sekat kewenangan antar sektor dengan mudah dapat diatasi melalui proses koordinasi sepanjang ada komitmen politik yang kuat dari pemerintah seperti ditunjukkan oleh program swasembada beras melalui Bimas dan Inmas. Di pihak lain, UU SDA 2004 menyebabkan munculnya sekat-sekat kewenangan yang lebih banyak, yaitu kewenangan antarsektor, kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah, dan kewenangan antara Pemerintah Provinsi dan Kabupaten. Sebagai akibatnya, proses koordinasi menjadi lebih sulit dilaksanakan, walaupun ada komitmen politik untuk mendukung suatu program seperti swasembada pangan.

Dua, patut diduga bahwa pemberian izin kepada pihak swasta sebagai pihak yang diberi keleluasaan mengelola sumber daya air untuk tujuan komersial telah menimbulkan pembatasan akses oleh publik untuk memanfaatkan sumber daya air yang sama. Padahal, keberlanjutan pengelolaan sumber daya air oleh swasta sangat ditentukan oleh prinsip-prinsip *good governance* sumber daya

air secara menyeluruh dalam suatu Daerah Aliran Sungai (DAS). Prinsip-prinsip tersebut tidak diatur dalam undang-undang baik UU Pengairan 1974 maupun UU SDA.

Tiga, walaupun UU SDA menghasilkan sekat-sekat birokrasi yang lebih banyak, tetapi UU tersebut memberi sebagian kewenangan dalam pengelolaan sumber daya air kepada pemerintah kabupaten. Ini merupakan sesuatu yang tidak dilakukan dalam era UU pengairan 1974. Tantangan yang dihadapi adalah bagaimana tetap mempertahankan dan memperkuat kemampuan pemerintah daerah khususnya kabupaten dalam pengelolaan sumber daya air.

LANGKAH LANGKAH KE DEPAN: MENUJU UNDANG-UNDANG GENERASI KEEMPAT

Memperhatikan masalah dan tantangan yang dihadapi sebagai akibat pembatalan UU SDA tersebut pemerintah tidak dapat sepenuhnya hanya mengandalkan UU pengairan 1974. Pembatalan tersebut hendaknya dipakai sebagai peluang untuk menghasilkan undang-undang yang baru yang merefleksikan prinsip-prinsip *good water governance*.

Paling tidak ada empat prinsip yang perlu diperhatikan. *Pertama*, UU SDA yang baru harus mampu berkontribusi terhadap pengelolaan sumber daya lingkungan yang memungkinkan terwujudnya *ecosystem service* yang baik. Dengan perkataan lain, UU SDA harus dapat membangun prinsip pengelolaan secara terpadu yang memungkinkan fungsi penyediaan dan pengaturan air yang tidak menghasilkan ancaman dan risiko seperti banjir dan kekeringan yang dewasa ini frekuensi terjadinya semakin tinggi dan dampaknya semakin meluas.

Kedua, harus mampu mendukung terwujudnya ketangguhan sosial (*social resilience*) untuk mencegah ancaman konflik sosial yang muncul sebagai akibat dari permasalahan yang muncul seperti masalah lintas batas (*transboundary issues*) serta antarunit-unit pengelolaan sumber daya air.

Ketiga, harus mampu membangun etika bisnis yang diperlukan agar peran swasta dalam pengelolaan sumber daya air tidak eksploitatif, tetapi memperhatikan kepentingan lingkungan dan kepentingan sosial.

Keempat, UU tersebut harus mampu melakukan harmonisasi dengan UU lainnya yang terkait dengan air. Misalnya, UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria, UU No. 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan, UU No. 32 Tahun 2009 tentang Lingkungan Hidup, UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dan UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Memang tidak mudah menghasilkan undang-undang yang mampu mengakomodasi prinsip-prinsip tersebut secara terpadu, namun perlu melalui suatu proses uji coba dalam skala besar seperti yang pernah dilakukan oleh pemerintah kolonial. Mengingat prinsip-prinsip *good water governance* mensyaratkan pendekatan keterpaduan sejak awal, maka penyiapan RUU tidak boleh hanya dilakukan oleh satu kementerian saja seperti yang terjadi selama ini.

PENUTUP

Dari perspektif sejarah, undang-undang yang terkait dengan air, pengairan dan sumber daya air merupakan produk yang dihasilkan dari berbagai kepentingan yang dipicu oleh berbagai faktor seperti kelaparan dan kemiskinan, perkembangan teknologi, upaya memperkuat ketahanan pangan, desentralisasi pemerintahan, dan tekanan politik global dalam mewujudkan pendekatan keterpaduan pengelolaan sumber daya alam. Dibatalkannya UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air memberi peluang untuk menuju generasi keempat undang-undang yang perlu memperhatikan prinsip-prinsip yang diperlukan bagi terwujudnya *good water governance* atau tata kelola air yang baik. Untuk maksud tersebut, dalam jangka pendek perlu disiapkan langkah-langkah kebijakan yang bersifat kondusif atau *enabling environment* untuk mempersiapkan Rencana Undang-Undang (RUU) yang dapat diterima semua pihak yang berkepentingan yang merefleksikan semangat UUD 1945. Dalam jangka panjang suatu proses uji coba perlu dilakukan agar secara operasional undang-undang yang disiapkan dapat dilaksanakan secara efektif.

DAFTAR PUSTAKA

Ardhianie, N. 2003. The Role of International Financial Institutions in PAM Jaya Privatization. The Truth Behind Water

Privatization, Case Studies on Water Privatization and Commercialization in Asian Countries and the Driving Forces. Tokyo: Japan Center for a Sustainable Environment and Society (JACSES)

Bakker, K. 2008. The ambiguity of community: debating alternatives to private-sector provision of urban water supply. *Water Alternatives* 1(2):236-252.

Blommestein, van W.J. 1949. Een Federaal welvaartsplan voor het westelijk gedeelte van Java, *De Ingenieur in Indonesie*. 5:63-82.

Booth, A. 1998. The Indonesian Economy in the Nineteenth and Twentieth Centuries: A History of Missed Opportunities. Basingstoke: Macmillan and New York: St. Martin Press.

Departement van Landbouw. 1930. Handbook of Nederlands East Indie, 1916, 1920, 1930. Buitenzorg: Departement van Landbouw.

Gruyter, De P. 1933. Plant en water regelingen. *De Waterstaat Ingenieur* No. 1.

Hadipuro, W. 2003. Content analysis RUU sumber daya air. Makalah Seminar Bedah RUU Sumber Daya Air.

Hasselman, C.J. 1914. Algemeen overzicht van de uitkomsten van het welvaart onderzoek gehouden op Java en Madoera. S'gravenhage Martinus Nijhofi.

Lombard, D. 1996. Nusa Jawa: Silang Budaya Jilid III Warisan Kerajaan-Kerajaan Konsentris. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Maltby, E. and M.C. Acreman. 2011. Ecosystem services of wetlands: pathfinder for a new paradigm. *Hydrological Sciences Journal* 56:1341-1359.

Molle, F. 2008. Nirvana concepts, narratives and policy models: insights from the water sector. *Water Alternatives* 1(11):131-156.

Norman, E.S., K. Bakker, and C. Cook. 2012. Introduction to the themed section: water governance and the politics of scale. *Water Alternatives* 5(1):52-61.

Pasandaran, E. 2002. Pokok-pokok pemikiran tentang kebijakan investasi di bidang pengairan. Dalam: S.P. Nugroho, S. Adi, dan B. Setiadi (eds.). *Peluang dan Tantangan Pengelolaan Sumber Daya Air di Indonesia*. Jakarta: P3-TPSLK BPPT dan HSF.

Pasandaran, E. 2006. Politik ekonomi sumber daya air. hlm.11-46. Dalam: E. Pasandaran, B. Sayaka, dan T. Pranadji (eds.). *Pengelolaan Lahan dan Air di Indonesia*. Jakarta: Badan Litbang Pertanian.

Pasandaran, E., Haryono, dan T. Pranadji. 2014. Reformasi kebijakan dalam perspektif

- sejarah politik pertanian Indonesia. hlm. 9-32. Dalam: Haryono, E. Pasandaran, M. Rachmat, S. Mardianto, Sumedi, H.P. Saliem, dan A. Hendriadi (eds.). *Reformasi Kebijakan Menuju Transformasi Pembangunan Pertanian*. Jakarta: IAARD Press.
- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. p. 54-75, Harvard University Press.
- Rieu-Clarke, A. and C. Spray. 2013. *Ecosystem Services and International Water Law: towards A More Effective Determination and Implementation of Equity?* PER 2013 Volume 16 No. 2. <http://dx.doi.org/10.4314/pej.v16i2.3>.
- Rosegrant, M.W. and E. Pasandaran. 1995. Determinant of public investment: irrigation in Indonesia. *Jurnal Agro Ekonomi* 14(2):1-20.
- Rosegrant M.W., C. Ximing, S.A. Cline. 2002. *World Water and Food to 2005, Dealing With Scarcity*. IFPRI. p. 1-13.
- Sarwoko, A. dan I. Anshori, 2003. Keterpaduan Pengelolaan SDA untuk Pendayagunaan yang Berkelanjutan. Makalah Seminar Menuju Pengelolaan Air yang Berkelanjutan. Jakarta.
- Bahri S. 2015. *Memoar Hukum Sumber Daya Air Pasca Pembatalan oleh Mahkamah Konstitusi. Saresehan Terbatas JSDA-Indonesia*. Hotel Bidakara, Jakarta 2015.
- Van der Gessen, C., 1946. *Bevloeijing van Rijst op Java en Madoera. (Irrigation of rice in Java and Madura)*. Landbouw Batavia, Java. XIX:99-121.
- Van Setten Van der Meer, N.C. 1979. *Sawah Cultivation in Ancient Java: Aspects of Development during the Indo-Javanese Period, 5th to 15th Century*. Oriental Monograph Series No. 22. Canberra. Faculty of Asian Studies in Association with Australian National University Press.
- Vlughter, H. 1949. *Honderd Jaar irrigatie, Voordracht Gehouden op 18 October 1949 ter Gelegenheid van de Herdenking van de Overdracht van de Technische Hoge School aan den Lande in 1942*. Bandung: Druk Voorink.
- Winarto, N., R. Dilts, A.S. Lestari, E. Kuswara, S.H. Tambunan, T.P. Adi, dan E. Surtarya. 2009. *Membangun ketangguhan petani melalui sekolah lapangan*. Dalam: N. Wienarto, I. Amien, Haryono, dan E. Pasandaran (eds.). *Kearifan Lokal sebagai Landasan Membangun Sekolah Lapangan Iklim*. Jakarta: Badan Litbang Pertanian.