

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Manusia sebagai makhluk hidup tidak akan pernah terlepas dari kebutuhan untuk menggunakan atau mengonsumsi air. Ketersediaan air merupakan suatu hal yang mutlak harus ada. Semua organisme yang hidup tersusun atas sel-sel yang berisi air sedikitnya 60 % (enam puluh persen) dan aktivitas metaboliknya mengambil tempat di larutan air.¹ Oleh karena itu, tentunya tidak bisa dipungkiri bahwa air merupakan sumber kehidupan. Pada dasarnya, alam telah menyediakan ketersediaan air bagi makhluk hidup. Beberapa contoh sumber air dari alam adalah laut, danau, sungai, dan air bawah tanah. Berdasarkan beberapa contoh tersebut, sumber air yang sering digunakan oleh manusia adalah air bawah tanah.

Air bawah tanah adalah bagian air yang berada di bawah lapisan permukaan tanah, sehingga dapat juga disebut air tanah.² Hampir 98% ketersediaan air di alam berada di bawah tanah. Air tanah meskipun termasuk dalam sumber daya alam yang dapat diperbaharui, namun pembentukkannya memerlukan waktu yang lama.³ Keberadaan air, khususnya air tanah, semakin

¹Robert J. Kodoatie dan Roestam Sjarief, 2010, Tata Ruang Air, Andi, Yogyakarta, hlm.1.

²www.artikelsiana.com/2014/11/pengertian-air-tanah-definisi-freatik-artesis.html, diakses hari Minggu, 18 September 2016, pkl 11.00 wib.

³Robert J. Kodoatie dan Roestam Sjarief, *Op. Cit.*, hlm. 38

hari semakin berkurang. Hal ini tentunya menjadi hal yang sangat dikhawatirkan, karena penggunaan air terbanyak oleh manusia berasal dari air tanah. Kekhawatiran ini dirasakan oleh negara-negara di seluruh dunia, termasuk negara Indonesia.

Indonesia sebagai salah satu negara yang mempunyai populasi manusia terbanyak, yaitu mencapai 255 juta penduduk, merasakan pula suatu kekhawatiran terhadap berkurangnya ketersediaan air.⁴ Jumlah penduduk Indonesia yang semakin bertambah, mengakibatkan pula bertambah besarnya kebutuhan akan air. Sama halnya dengan negara lain, pemakaian air oleh masyarakat Indonesia, sebagian besar berasal dari air tanah.

Pemakaian air tanah secara berlebih telah banyak memberikan dampak negatif di Indonesia, yaitu krisis air. Banyak daerah di Indonesia yang telah merasakan krisis air, dan salah satu daerah yang mengalami krisis air adalah DIY (DIY). DIY adalah salah satu daerah yang mempunyai penduduk terbanyak di Indonesia, dengan total jumlah penduduk mencapai 3.679.176 juta penduduk.⁵ Jumlah penduduk DIY yang cukup besar ini tentunya juga mengakibatkan semakin besarnya kebutuhan akan air.

⁴<http://www.indonesia-investments.com/id/budaya/penduduk/item67>, diakses 09 November 2016, pkl 08.35 wib.

⁵<http://jogjaprovo.go.id/pemerintahan/kalender-kegiatan/view/jumlah-penduduk>, diakses hari Jumat, 23 September 2016, pkl 10.52 wib.

DIY merupakan salah satu daerah yang menjadi destinasi wisata di Indonesia, bahkan termasuk salah satu destinasi wisata terbaik di Indonesia.⁶ Semakin berkembangnya pariwisata di DIY, semakin berkembang pula entitas bisnis yang bergerak sebagai penunjang pariwisata. Salah satu entitas bisnis sebagai penunjang pariwisata adalah perhotelan. Aktivitas usaha perhotelan semakin hari semakin meningkat mengikuti perkembangan sector pariwisata.

Sekretaris Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia DIY menyatakan bahwa sebanyak 85 % usaha perhotelan di DIY berada di Kota Yogyakarta.⁷ Jumlah usaha perhotelan di Kota Yogyakarta, menurut perhitungan Badan Pusat Statistik Kota Yogyakarta tahun 2015 sebanyak 413 (empat ratus tiga belas) unit, yang terdiri dari 59 (lima puluh Sembilan) unit hotel berbintang dan 354 (tiga ratus lima puluh empat) unit hotel non-bintang.⁸

Pertumbuhan usaha perhotelan di Kota Yogyakarta yang kian *menggeliat* menimbulkan potensi permasalahan baru dengan pertanyaan besar mengenai dari manakah pasokan air yang digunakan untuk menunjang aktifitas usaha perhotelan tersebut. Tidak bisa dipungkiri bahwa selama ini usaha perhotelan di Kota Yogyakarta menggunakan pasokan air dengan mengambil air tanah untuk memenuhi kebutuhan aktifitas perhotelan sehari-hari. Hal ini tentu akan menjadi permasalahan yang serius jika dibiarkan saja.

⁶<http://www.bisnishotel.com/index.php/jogja-jadi-salah-satu-destinasi-wisata-terbaik>, diakses hari Jumat, 23 September 2016, pkl 11.04 wib.

⁷<http://yogya.antaraneews.com/berita/307293/penyebaran-hotel-di-diy-diharapkan-merata>, diakses hari Jumat, 28 Oktober 2016, pkl 16.15 wib.

⁸<http://yogyakarta.bps.go.id>, diakses 28 Oktober 2016, pkl 16.43 wib.

Pada dasarnya peraturan-peraturan terkait usaha perhotelan dan penggunaan air telah ada, diantaranya Undang-Undang Dasar 1945, PP No 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air, dan Peraturan Menteri Pariwisata Dan Ekonomi Kreatif Nomor 6 Tahun 2014 tentang Standar Usaha Hotel. Kota Yogyakarta sendiri juga memiliki suatu peraturan terkait dengan keberadaan usaha perhotelan, yaitu Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2014 tentang Penyediaan Air Baku Usaha Perhotelan Di Kota Yogyakarta. Peraturan Wali Kota Yogyakarta tersebut sejatinya mengacu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Permasalahan yang timbul adalah bahwa UU Nomor 7 Tahun 2004 telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, sehingga berbagai peraturan pelaksanaannya juga secara otomatis batal.

Permasalahan juga terjadi antara peraturan perundang-undangan dengan fakta social yang ada di masyarakat. Pasal 3 ayat (1) Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2014 menetapkan bahwa usaha perhotelan yang terjangkau oleh jaringan diharuskan menyediakan air baku yang bersumber dari Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), namun berdasarkan Pasal 3 ayat (3), usaha perhotelan dapat menggunakan sumber air tanah untuk tambahan penyediaan air baku dalam kegiatan usahanya. Hanya saja, di dalam masyarakat timbul keraguan mengenai kemampuan PDAM Kota Yogyakarta (PDAM Tirtamarta) dalam mengelola dan mensuplai ketersediaan air, baik bagi masyarakat maupun juga usaha perhotelan.

Berkaitan dengan suplai air PDAM Kota Yogyakarta, masyarakat konsumen mengeluhkan debit air yang kecil pada saat menghidupkan kran air. Masyarakat mulai resah apabila peraturan wali kota tersebut benar-benar akan dilaksanakan. Masyarakat takut apabila debit air akan semakin mengecil dan terjadi krisis air. Dengan demikian, keberadaan Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2014 menimbulkan suatu dilema, dimana di satu sisi ketika peraturan wali kota tersebut di laksanakan, timbul keraguan terkait kemampuan PDAM Tirtamarta dalam mensuplai air, selain itu masyarakat menjadi semakin resah karena adanya ketakutan terjadi krisis air yang disebabkan pemakaian air usaha perhotelan melalui PDAM. Namun, di sisi lain ketika peraturan wali kota tersebut tidak dilaksanakan, maka konsekuensinya penggunaan air usaha perhotelan akan menggunakan air tanah, dan jika pengawasan penggunaannya tidak ketat, maka eksploitasi air tanah dari usaha perhotelan akan semakin tidak terkendali.

Berdasarkan pemaparan dalam latar belakang masalah, maka permasalahan hukum yang diteliti adalah pelaksanaan kewajiban penggunaan air perusahaan daerah air minum bagi usaha perhotelan di Kota Yogyakarta.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, maka penulis merumuskan sebuah rumusan masalah, yaitu bagaimana pelaksanaan kewajiban

penggunaan air perusahaan daerah air minum bagi usaha perhotelan di Kota Yogyakarta.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan kewajiban penggunaan air perusahaan daerah air minum bagi usaha perhotelan di Kota Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan perkembangan bidang hukum lingkungan dan hukum administrasi, khususnya pada pelaksanaan kewajiban penggunaan air Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirtamarta bagi usaha perhotelan di Kota Yogyakarta.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat:

- a. Bagi Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta, dalam hal ini Wali Kota Yogyakarta agar lebih optimal dalam pengawasan terhadap pemberlakuan

suatu peraturan daerah, sehingga suatu peraturan dapat dilaksanakan secara efektif.

- b. Bagi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirtamarta agar lebih mengoptimalkan pelayanan terhadap distribusi air bersih, tidak hanya bagi usaha perhotelan, akan tetapi juga kepada masyarakat Kota Yogyakarta.
- c. Bagi Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta untuk mengoptimalkan kinerja pengawasan dalam hal pemanfaatan air tanah di Kota Yogyakarta
- d. Bagi Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta agar tetap bekerja secara optimal dalam mewujudkan pariwisata yang lebih baik dan ikut bekerjasama dengan instansi lain terkait pengawasan terhadap proses perizinan usaha perhotelan.
- e. Bagi pemilik usaha perhotelan di Kota Yogyakarta agar lebih mematuhi peraturan yang ada.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian dengan judul pelaksanaan kewajiban penggunaan air PDAM Tirtamarta bagi usaha perhotelan di Kota Yogyakarta merupakan karya asli penulis dan bukan merupakan plagiasi dari skripsi yang telah ada. Ada beberapa skripsi dengan tema yang senada, tetapi berbeda dengan penelitian penulis, yaitu :

1. Sukmandari Putri (11/312501/HK/18724) dari Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta tahun 2015,

a) Judul Penelitian Perlindungan Hukum Terhadap Pelanggan Atas Layanan Air Bersih Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Bantul DIY,

b) Rumusan Masalahnya adalah bagaimana pelaksanaan perlindungan hukum terhadap pelanggan atas layanan air bersih PDAM Kabupaten Bantul dikaitkan dengan hukum perlindungan konsumen.

c) Hasil penelitiannya adalah pelaksanaan perlindungan hukum terhadap pelanggan atas pelayanan air bersih PDAM Kabupaten Bantul, DIY dilakukan dengan melaksanakan pemenuhan hak-hak konsumen sesuai Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Skripsi ini lebih mengkaji dalam hal perlindungan hukum terhadap pelanggan dari PDAM Kabupaten Bantul.

2. Bonifacius Hugo Udananto (100510290) dari Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta,

a) Judul Penelitian Pelaksanaan Pengawasan Badan Lingkungan Hidup (BLH) Terhadap Pemanfaatan Air Tanah Oleh Hotel Di Kota Yogyakarta Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2008.

b) Rumusan Masalahnya adalah bagaimana pelaksanaan pengawasan Badan Lingkungan Hidup (BLH) terhadap pemanair tanah oleh hotel di Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2008.

c) Hasil penelitiannya adalah pelaksanaan pengawasan BLH Kota Yogyakarta terhadap pemanfaatan air tanah oleh hotel di Kota Yogyakarta sudah dilaksanakan dengan baik, namun masih belum optimal.

3. Ridho Adiputra Tambunan (050509116) dari Fakultas Hukum Universitas Atma jaya Yogyakarta,

a) Judul Penelitian Peran PDAM Dalam Pengelolaan Bahan Air Baku Air Minum Sebagai Perlindungan Kualitas Air Minum Di Kota Yogyakarta.

b) Rumusan masalahnya adalah bagaimana peran PDAM dalam pengelolaan bahan air baku air minum sebagai perlindungan kualitas air minum di Kota Yogyakarta.

c) Hasil penelitiannya adalah peran PDAM Tirtamarta dalam pengelolaan bahan air baku air minum sebagai perlindungan kualitas air minum di Kota Yogyakarta sudah berjalan dengan baik dan sesuai dengan peraturan yang berlaku

Ketiga skripsi tersebut berbeda dengan penelitian yang dilakukan penulis. Jika Sukmandari Putri pada perlindungan hukum terhadap pelanggan

atas layanan air bersih PDAM Kabupaten Bantul, Bonifacius Hugo Udananto menekankan pada pelaksanaan pengawasan BLH terhadap pemanfaatan air tanah oleh hotel di Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2008, dan Ridho Adiputra Tambunan menekankan peran PDAM dalam pengelolaan bahan air baku air minum sebagai perlindungan kualitas air minum di Kota maka penulis lebih menekankan pada pelaksanaan kewajiban penggunaan air PDAM Tirtamarta bagi usaha perhotelan di Kota Yogyakarta.

F. Batasan Konsep

1. Air menurut Pasal 1 butir 2 PP No. 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air adalah semua air yang terdapat di atas dan di bawah permukaan tanah, termasuk air laut yang berada di darat.
2. Air Tanah menurut Pasal 1 butir 6 PP No. 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air adalah Air yang terdapat di dalam lapisan tanah atau batuan di bawah permukaan tanah.
3. Perusahaan Daerah Air Minum yang selanjutnya disingkat PDAM menurut Pasal 1 butir 12 Perwal Kota Yogyakarta No. 3 Tahun 2014 tentang Penyediaan Air Baku Usaha Perhotelan di Kota Yogyakarta adalah Perusahaan Daerah Air Minum Tirtamarta Kota Yogyakarta.
4. Hotel menurut Pasal 1 butir 21 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah fasilitas penyedia jasa penginapan atau peristirahatan termasuk jasa terkait lainnya dengan dipungut

bayaran yang mencakup juga motel, losmen, wisma pariwisata, pesanggrahan, rumah penginapan, dan sejenisnya, serta rumah kos dengan jumlah kamar lebih dari 10 kamar.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris merupakan penelitian yang berfokus pada fakta social, dan penelitian ini memerlukan data primer sebagai data utama dan data sekunder sebagai data pendukung.

2. Sumber Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden terkait tentang obyek yang diteliti.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari studi kepustakaan. Adapun yang merupakan data sekunder antara lain :

- 1) Bahan hukum primer, meliputi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan ini yakni:
 - a) Undang-Undang Dasar 1945
 - b) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

- c) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 122 tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum
 - d) Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pendaftaran Usaha Pariwisata
 - e) Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Penghentian Izin Mendirikan Bangunan Bagi Hotel
 - f) Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 55 Tahun 2016 tentang Penghentian Izin Mendirikan Bangunan Bagi Hotel, menggantikan Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013
 - g) Peraturan Daerah Kota Tingkat II Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1976 Tanggal 19 Juni 1976 tentang PDAM Tirtamarta Yogyakarta
 - h) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2014 tentang Penyediaan Air Baku Usaha Perhotelan Di Kota Yogyakarta.
- 2) Bahan hukum sekunder, yang digunakan dalam penelitian ini di peroleh dari literature, buku, hasil penelitian, jurnal, dokumen, dan internet.

3. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara :

a. Untuk memperoleh data primer dilakukan dengan cara :

- 1.) Kuesioner, yaitu daftar pertanyaan tertulis yang diajukan kepada responden guna memperoleh informasi yang dibutuhkan berkaitan dengan masalah hukum yang diteliti.

2). Wawancara, dilakukan dengan narasumber menggunakan daftar pertanyaan yang sudah disiapkan sebagai pedoman untuk wawancara.

b. Untuk memperoleh data sekunder akan dilakukan dengan studi kepustakaan, yaitu dengan mempelajari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

4. Lokasi Penelitian

Lokasi dalam penelitian ini berada di Kota Yogyakarta.

5. Populasi

Populasi adalah keseluruhan obyek dengan ciri yang sama. Populasi dalam penelitian ini adalah usaha perhotelan yang terjangkau aliran air bersih Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirtamarta Kota Yogyakarta yang meliputi empat (4) kecamatan, dan terdapat 59 usaha perhotelan.

6. Responden

Karena dipilih dengan menggunakan metode *random sampling*, lima (5) usaha perhotelan dipilih menjadi responden, yaitu Hotel POP Sangaji, Hotel Laxston, Hotel Mataram, Hotel Cempaka, dan Hotel Inna Garuda. .

7. Narasumber

Narasumber dalam penelitian hukum ini adalah pejabat yang sesuai dengan keahlian dan sebagai profesional yang memberikan jawaban atas pertanyaan berdasarkan pada pedoman wawancara yang berupa pendapat hukum terkait dengan rumusan masalah hukum yang diteliti dan tujuan

penelitian. Narasumber yang diwawancarai dalam penelitian hukum ini adalah:

- a. Dwi Agus Triwidodo selaku Direktur Utama Air Minum (PDAM) Tirtamarta Kota Yogyakarta
- b. Aji Pramono selaku SPV Engineer Hotel Pop Sangaji
- c. Adi Prasetyo selaku HR and Accounting Coord. Hotel Laxston Yogyakarta
- d. Galih selaku Staff Subbid Penataan dan Pengendalian Lingkungan Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta
- e. Sigit Setiadi selaku Staff Bidang Pembinaan Pengembangan Pariwisata Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta.

8. Analisis Data

Data yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif, yaitu suatu analisis yang dilakukan dengan cara memahami dan merangkai data yang telah dikumpulkan secara sistematis, sehingga diperoleh suatu gambaran mengenai keadaan yang diteliti. Metode yang digunakan dalam menarik kesimpulan adalah metode berpikir induktif, yaitu menarik kesimpulan dengan proses awal yang khusus dan berakhir dengan suatu kesimpulan yang bersifat umum.