

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Air merupakan sumber daya alam yang sangat berguna dan paling potensial dalam kehidupan manusia serta makhluk hidup lainnya sehingga dapat dikatakan bahwa air merupakan sumber kehidupan di bumi, dimana kebutuhan akan air terus meningkat dari waktu ke waktu. Hal ini tidak hanya disebabkan oleh faktor pertumbuhan jumlah penduduk, melainkan air juga digunakan dalam kegiatan industri dan pertanian.

Meningkatnya pendapatan masyarakat dan pembangunan di segala bidang menuntut terpenuhinya kebutuhan akan air yang terus meningkat. Lama kelamaan ketersediaan air akan berkurang sehingga menyebabkan terjadinya krisis air bersih. Krisis air bersih ini dipicu oleh perilaku masyarakat yang cenderung boros dalam memanfaatkan air. Hal ini disebabkan karena air dianggap milik umum dan tidak terbatas. Disamping peningkatan pendapatan masyarakat dan pembangunan di segala bidang, kerusakan lingkungan hidup juga menjadi salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya berkurangnya sumber air bersih.

Kota Denpasar sebagai kota Pariwisata sekaligus Ibu Kota Provinsi Bali kebutuhan masyarakatnya akan air sangat tinggi dimana air digunakan untuk kebutuhan pokok sehari-hari dan juga air digunakan sebagai pendukung berbagai kegiatan seperti pertanian dan industri perhotelan. Air yang

dimanfaatkan oleh masyarakat ada sebagian yang bersasal dari Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dan sumur bor (air tanah). Pemanfaatan air tanah yang tidak terkendali inilah yang mengakibatkan semakin berkurangnya persediaan air tanah di Denpasar.

Ketua Komisi III DPRD Bali Drs. Wayan Gunawan mengatakan bahwa penyedotan air bawah tanah (ABT) besar-besaran terutama di Badung dan Denpasar tidak diimbangi dengan pelestarian dan perlindungan sumber daya air. Hal ini terbukti dari debit air permukaan sungai mengalami penurunan. Diprediksi 3-5 tahun mendatang, Bali mengalami krisis air yang hebat karena tak ada upaya pelestarian secara konseptual dan berkesinambungan.<sup>1</sup>

AA Bagus Sudharsana, Kepala Badan Lingkungan Hidup Kota Denpasar mengungkapkan bahwa Kondisi air bawah tanah (ABT) kian lama kuantitasnya akan berkurang. Persediaan ABT di Kota Denpasar hanya bisa digunakan sampai 30 tahun ke depan. Lebih lanjut diungkapkan bahwa stok ABT yang hanya 30 tahun ini terjadi jika jumlah penggunaan ABT tetap dan tidak ada penambahan hotel baru di Kota Denpasar, tetapi kalau terjadi penambahan hotel baru maka kondisi airnya pun akan berkurang.<sup>2</sup>

Untuk mengurangi penggunaan ABT upaya yang dilakukan oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Denpasar akan memanggil para pengusaha

---

<sup>1</sup> Dikutip dari <http://www.balipost.co.id/balipostcetak/2007/4/18/b18.htm>, 9 Pebruari 2011

<sup>2</sup> Dikutip dari <http://www.bisnisbali.com>, *ABT*, 4 Pebruari 2011

hotel besar yang ada di Denpasar. Hal ini dilakukan karena mereka biasanya memiliki banyak kamar sehingga penggunaan airnya sangat banyak. Pengusaha hotel yang akan dipanggil sekitar 50 orang. Nantinya para pengusaha hotel tersebut akan diarahkan untuk membuat program lubang resapan biopori yang berfungsi menampung air hujan yang dapat mengganti ABT yang telah digunakan.<sup>3</sup>

Permasalahan pemanfaatan air tanah juga disebabkan oleh pertumbuhan industri. Sebagai contoh dapat diungkapkan pada kasus yang melibatkan CV Gemeh dimana pengambilan air tanah yang dilakukan CV Gemeh sebagai bahan baku produksi air dalam kemasan (*Spring*) diketahui melebihi kuota yang ditentukan dalam izin pengambilan air tanah yang dimilikinya. Hal itu diduga menjadi penyebab debit air sumur milik warga Banjar Gemeh berkurang dan bahkan mengalami kekeringan. Warga setempat pun mengadukan masalah ini kepada para wakil rakyat di DPRD Kota Denpasar.<sup>4</sup>

Hotel mempunyai kontribusi besar terhadap pemanfaatan air tanah di Bali khususnya di Kota Denpasar. Hal ini disebabkan kebutuhan hotel akan air sangat tinggi dibandingkan dengan pemanfaatan air tanah oleh rumah tangga. Oleh karena itu pemanfaatan air tanah yang dilakukan oleh hotel harus diatur

---

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Dikutip dari <http://www.fajarbali.co.id>, *CV Gemeh Dituding Eksploitasi Air Tanah*, tanggal 9 Pebruari 2011

sedemikian rupa sehingga tercapainya kemanfaatan air yang berkelanjutan bagi generasi yang akan datang.

Sehubungan permasalahan di atas, pemerintah harus mengatur pemanfaatan sumber daya air sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pasal tersebut kemudian dijabarkan ke dalam UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. UU No. 7 Tahun 2004 menggolongkan air menjadi 2 (dua) yaitu air permukaan dan air tanah. Air permukaan adalah semua air yang terdapat pada permukaan tanah dan air tanah adalah air yang terdapat dalam lapisan tanah atau batuan di bawah permukaan tanah.

Berkaitan dengan pengelolaan sumber daya air dalam Pasal 3 UU No. 7 Tahun 2004 disebutkan bahwa sumber daya air dikelola secara menyeluruh, terpadu dan berwawasan lingkungan hidup dengan tujuan mewujudkan kemanfaatan sumber daya air yang berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

UU No. 7 Tahun 2004 kemudian dijabarkan lebih lanjut di dalam PP No. 42 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air. Pasal 5 PP No. 42 Tahun 2008 mengatur tentang kebijakan pengelolaan sumber daya air sebagai berikut :

Kebijakan pengelolaan sumber daya air mencakup aspek konservasi sumber daya air, pendayagunaan sumber daya air, pengendalian daya rusak air dan sistem informasi sumber daya air yang disusun dengan memperhatikan kondisi wilayah masing-masing.

Berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, Pasal 1 angka 2 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyebutkan bahwa upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum. UU No. 32 Tahun 2009 jo UU No. 23 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup ini kemudian dijabarkan dalam PP No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air.

Pasal 7 PP No. 82 Tahun 2001 mengatur tentang pendayagunaan air dimana dalam ayat (1) disebutkan bahwa Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten atau Kota menyusun rencana pendayagunaan air. Kemudian pada ayat (2) PP No. 82 Tahun 2001 disebutkan bahwa dalam merencanakan pendayagunaan air sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten atau Kota wajib memperhatikan fungsi ekonomis dan fungsi ekologis, nilai-nilai agama serta adat istiadat yang hidup dalam masyarakat setempat. Pada ayat (3) nya disebutkan bahwa rencana pendayagunaan air sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi potensi pemanfaatan atau penggunaan air, pencadangan air

berdasarkan ketersediaannya, baik kualitas maupun kuantitas dan atau fungsi ekologis.

Pemerintah Daerah harus membuat regulasi kebijakan di bidang sumber daya air, khususnya pengambilan air tanah, untuk menghindari terjadinya krisis air bersih akibat pemanfaatan air tanah yang berlebihan. Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka perlu adanya pembahasan dan penelitian mengenai pelaksanaan kewenangan Pemerintah Kota Denpasar dalam mengendalikan pemanfaatan air tanah oleh hotel berdasarkan PP No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air.

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pelaksanaan kewenangan Pemerintah Kota Denpasar dalam mengendalikan pemanfaatan air tanah oleh hotel berdasarkan PP No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air?
2. Kendala-kendala apa saja yang dihadapi dalam melaksanakan kewenangan Pemerintah Kota Denpasar dalam mengendalikan pemanfaatan air tanah oleh hotel berdasarkan PP No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air?

#### **C. Tujuan Penelitian**

1. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimanakah pelaksanaan kewenangan Pemerintah Kota Denpasar dalam mengendalikan pemanfaatan air tanah oleh hotel berdasarkan PP No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air.
2. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kendala-kendala apa saja yang dihadapi Pemerintah Kota Denpasar dalam melaksanakan kewenangannya dalam mengendalikan pemanfaatan air tanah oleh hotel berdasarkan PP No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah untuk :

1. Memberikan masukan terhadap Pemerintah Kota Denpasar mengenai pengendalian pemanfaatan air tanah guna mewujudkan kemanfaatan air tanah yang berkelanjutan.
2. Memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan ilmu hukum, khususnya hukum lingkungan yang terkait dengan pengendalian pemanfaatan air tanah.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Penulisan hukum ini merupakan karya asli penulis dan sepengetahuan penulis, penulisan hukum tentang pelaksanaan kewenangan Pemerintah Kota Denpasar dalam mengendalikan pemanfaatan air tanah oleh hotel berdasarkan

PP No. 82 Tahun 2001 belum ada, oleh karena itu penulis tidak mengacu pada penulisan yang ada sebelumnya.

#### **F. Batasan Konsep**

1. Pengertian kewenangan pemerintah dalam Pasal 1 angka 3 PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom adalah hak dan kekuasaan pemerintah untuk menentukan atau mengambil kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.
2. Pengertian air tanah dalam Pasal 1 angka 4 UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air adalah air yang terdapat dalam lapisan tanah atau batuan di bawah permukaan tanah.
3. Pengertian air bawah tanah dalam Pasal 1 angka 12 Keputusan Menteri Energi Sumber Daya Mineral No. 1451 K/10/MEM/ Tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Tugas Pemerintah di Bidang Pengelolaan Air Bawah Tanah adalah semua air yang terdapat dalam lapisan pengandung air di bawah permukaan tanah, termasuk di dalamnya mata air yang muncul secara alamiah diatas permukaan tanah.
4. Pengambilan air bawah tanah dalam Pasal 1 angka 17 Keputusan Menteri Energi Sumber Daya Mineral No. 1451 K/10/MEM/ Tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Tugas Pemerintah di Bidang Pengelolaan Air Bawah Tanah adalah setiap kegiatan pengambilan air bawah tanah yang dilakukan dengan cara penggalian, pengeboran atau



dengan cara membuat bangunan penurap lainnya untuk dimanfaatkan airnya dan atau tujuan lain.

5. Pengertian Pengendalian dalam Pasal 1 angka 22 Keputusan Menteri Energi Sumber Daya Mineral No. 1451 K/10/MEM/ Tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Tugas Pemerintah di Bidang Pengelolaan Air Bawah Tanah adalah segala usaha yang mencakup kegiatan pengaturan, penelitian dan pemantauan pengambilan air bawah tanah untuk menjamin pemanfaatannya secara bijaksana demi menjaga kesinambungan ketersediaan dan mutunya.
6. Pengertian Hotel dalam Dalam Pasal 1 angka 21 Undang-undang No. 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, gubuk pariwisata, wisma pariwisata, pesanggrahan, rumah penginapan dan sejenisnya, serta rumah kos dengan jumlah kamar lebih dari 10 (sepuluh).

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian adalah penelitian hukum empiris yaitu penelitian yang berfokus pada perilaku masyarakat hukum (*law in action*). Penelitian ini memerlukan data primer sebagai data utama disamping data skunder sebagai data pendukung.

## 2. Sumber Data

### a. Data Primer, meliputi :

#### 1) Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah di Kota Denpasar.

#### 2) Populasi

Populasi dalam penelitian ini adalah 50 (lima puluh) pengusaha hotel besar yang dipanggil oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Denpasar. Hal ini dikarenakan mereka memiliki banyak kamar sehingga penggunaan air bawah tanahnya sangat banyak.

#### 3) Sampling

Penelitian ini menggunakan metode *simple random sampling*. Teknik sampling ini memilih sampel secara acak dari populasi yang telah ditentukan yang akan digunakan oleh peneliti untuk memperoleh data yang relevan untuk penelitian.

#### 4) Responden

Responden dalam penelitian ini adalah

- a) Kepala Bagian Teknis Hotel Nikki Denpasar K.G Adnyana, ST.
- b) Staff Teknis Aston Hotel Denpasar I Made Astawa.

- c) Staaff *Engineering* The Cakra Hotel Denpasar Ngurah Jaya.
- d) Staaff *Engineering* Sanur Beach Hotel Denpasar I Putu Suardana.

5) Narasumber

- a) Kepala Sub bidang Pengendalian Pencemaran Lingkungan dan Pengelolaan Limbah Badan Lingkungan Hidup Kota Denpasar Ni Gusti Oka Gayatri, SE.
- b) Kepala Bidang Pengairan Dinas Pekerjaan Umum Kota Denpasar IGN Putra Sanjaya, ST.

b. Data Skunder, terdiri dari :

1) Bahan hukum primer, meliputi :

Norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan, sebagai berikut :

- a) Undang-Undang dasar 1945 amandemen IV.
- b) Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.
- c) Undang-undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- d) Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

- e) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom.
- f) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air.
- g) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 42 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air.
- h) Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2008 Tentang Air tanah.
- i) Keputusan Menteri Energi Sumber Daya Mineral No. 1451 K/10/MEM Tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Tugas Pemerintah di Bidang Pengelolaan Air Bawah Tanah.
- j) Peraturan Daerah Kota Denpasar No. 4 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintah Yang Menjadi Kewenangan Kota Denpasar.
- k) Peraturan Walikota Denpasar No. 10 Tahun 2009 tentang Pengaturan Perijinan, Pengawasan dan Pengendalian Air Tanah dan Air Permukaan.

2) Bahan hukum sekunder meliputi :

- a) Kodoatie Robert. J dan Basoeki M, 2005, *Kajian Undang-Undang Sumber Daya Air*, Penerbit Andi, Yogyakarta.
- b) Kodoatie Robert. J dan Sjarief Roestam, 2008, *Pengelolaan Sumber Daya Air Terpadu (edisi revisi)*, Penerbit Andi, Yogyakarta.
- c) Kodoatie Robert. J dan Sjarief Roestam, 2010, *Tata Ruang Air*, Penerbit Andi, Yogyakarta.
- d) Sri Pudyatmoko, Y, 2009, *Perijinan Problem dan Upaya Pembenahan*, Grasindo, Jakarta.
- e) <http://www.bisnisbali.com/2010/10/07/news/denpasar/abt>, *Bisnis Bali, Stok ABT tinggal 30 Tahun \*50 Hotel akan Dipanggil*, tanggal 4 Februari 2011
- f) <http://www.balipost.co.id/balipostcetak/2007/4/18/b18>, Bali Post, *Dampak Penyedotan ABT Besar-besaran Bali Krisis Air 3-5 Tahun Mendatang*, tanggal 9 Februari 2011
- g) <http://www.fajarbali.co.id/index.php?option>, Fajar Bali, *CV Gemeh Dituding Eksploitasi Air Tanah*, tanggal 9 Februari 2011
- h) <http://eprints.undip.ac.id/18046/1>, Undip, *Pengendalian Pemanfaatan Air Bawah Tanah di Kota Kupang*, tanggal 23 Februari 2011

- i) <http://www.denpasarkota.go.id>, tanggal 23 Februari 2011
- j) <http://repository.usu.ac.id/bitstream>, *BAB II Deskripsi Proyek.pdf*, tanggal 25 Februari 2011
- k) <http://acehpedia.org/>, *Asal Usul Air Tanah*, tanggal 1 Maret 2011
- l) <http://www.beritabali.com/?s=news&reg=&kat=&id=201104220001>, tanggal 16 Mei 2011
- m) [http://www.berita.kapanlagi.com/pernik/bali-terancam-rusak-izcbsdh\\_print.html](http://www.berita.kapanlagi.com/pernik/bali-terancam-rusak-izcbsdh_print.html), tanggal 16 Mei 2011

### 3. Metode Pengumpulan Data

- a. Wawancara yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung dengan menggunakan pedoman wawancara kepada narasumber dan responden.
- b. Studi Kepustakaan yaitu mengumpulkan data mengenai kewenangan pemerintah kota Denpasar dalam mengendalikan pemanfaatan air tanah oleh hotel dengan cara membaca dan mempelajari buku-buku, tulisan-tulisan dan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian.

#### 4. Metode Analisis

Berdasarkan data yang diperoleh dan dikumpulkan dari hasil penelitian, maka peneliti akan melakukan analisis secara kualitatif. Metode kualitatif merupakan suatu metode analisis data yang didasarkan pada pemahaman dan pengolahan data secara sistematis yang diperoleh dari hasil wawancara dengan responden dan narasumber serta hasil penelitian kepustakaan. Data dianalisis kemudian ditarik kesimpulan dengan metode berpikir secara induktif, yaitu berpangkal dari proporsi yang bersifat khusus dan kemudian akan ditarik kesimpulan secara umum.