

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Air adalah ciptaan Tuhan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia di dunia, karenanya pemanfaatan air bersih harus didasarkan oleh rasa tanggungjawab dan sepenuhnya untuk kesejahteraan umat manusia. sebagai agamayang mempunyai predikat *rahmatan lil 'alamin*, Islam mengajarkan kepada pemeluknya untuk selalu berinteraksi dengan lingkungan secara baik, karena Allah SWT telah menciptakan alam semesta untuk manusia agar dipergunakan sebaik-baiknya demi perbaikan kualitas dan kesejahteraan kehidupan⁴. Berdasarkan hal tersebut maka pengelolaan air juga harus selaras dengan hukum alam, bertanggungjawab, adil dan memberdayakan masyarakat⁵. Pendayagunaan sumber daya air bersih harus ditujukan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat, sehingga ketersediaan dan distribusi potensi sumber air bersih harus direncanakan secara komprehensif dan memenuhi asas-asas kemanfaatan, keadilan, kemandirian, kelestarian dan keberlanjutan⁶.

Air merupakan bagian penting bagi kehidupan manusia dan alam semesta. Air adalah salah satu kebutuhan pokok manusia yang merupakan sumber daya alam (SDA)

⁴ Ari Handriatni, 2007, Peran Islam Dalam Penyelamatan Lingkungan Hidup, Millah, Vol. VI, No. 2, h. 35.

⁵ Azis Ghufro dan Saharani, 2007, Islam dan Konservasi Lingkungan, Millah, Vol. VI, No. 2, h. 60.

⁶ Atyanto Dharoko, 2006, Model Arahana Pemanfaatan Lahan Untuk Konsevasi Sumber Daya Air di Kabupaten Sleman, Jurnal Manusia dan Lingkungan, Vol. 13, No. 2, 2 Juli 2006, h. 92.

milik publik yang dapat dipergunakan seluruh umat manusia dengan bebas. Namun saat ini air bersih mulai langka keberadaannya di berbagai belahan dunia. Sejak tahun 1998, 28 negara di dunia telah mengalami kelangkaan air, bahkan angka ini diperkirakan akan naik menjadi 56 negara pada tahun 2025. Di Indonesia, krisis air bersih mulai dirasakan oleh penduduk ibu kota dan di beberapa wilayah di Pulau Jawa. Kenyataan ini sangat ironis, karena Indonesia adalah negara kepulauan dengan 470 daerah aliran sungai (DAS) mengalir di seluruh Indonesia.

Sementara itu, krisis lingkungan hidup dan kegagalan pengelolaan air akan memicu konflik sosial antar wilayah yang tidak terhindarkan, manakala pengelolaan air pada satuan Daerah Aliran Sungai (DAS) antara hulu dan hilir tidak mengindahkan tata kerama, ekonomi dan sosial yang mencukupi. Air merupakan sumber daya strategis, namun tidak cukup jika air hanya dinilai sekedar sumber daya semata. Makna air lebih dari itu. Air merupakan sumber kebutuhan dasar manusia karena hampir seluruh segi kehidupan manusia membutuhkan air. Namun, kecenderungan air disia-siakan ketika berlimpah dan dicari ketika langka. Kecenderungan itu terjadi karena air sebagai *Publik Good*, yang tidak dapat dimiliki oleh siapapun, tidak ada ketersaingan, dan memiliki *Property Right* yang lemah, sehingga tidak jarang air diperlakukan sebagai sumber daya

dengan kepemilikan bersama (*Global Commons*), yaitu sumber daya yang dikelola secara kolektif, bukan untuk dijual atau diperdagangkannya memperoleh keuntungan⁷.

Program WASH merujuk pada poin ke 6 SDG's perihal air bersih dan sanitasi. UNICEF menyatakan bahwa air bersih dan mudah diakses merupakan bagian penting dari dunia untuk menjaga agar dunia tetap sehat. Seperti kampanye yang dilakukan UNICEF yang bertajuk "*Clean water for a Healthy World*", UNICEF menyatakan bahwa kualitas air berdampak pada setiap orang dan gaya hidup seseorang berdampak terhadap kualitas air bersih. Kualitas air yang buruk, kelangkaan air dan sanitasi yang tidak memadai akan berdampak pada terganggunya ketahanan pangan. Lebih dari 2 miliar orang hidup dengan risiko berkurangnya akses ke sumber daya air tawar, dan diduga pada tahun 2050 satu dari empat orang kemungkinan akan tinggal di negara yang mengalami krisis air bersih.

Dalam hal ini UNICEF hadir dengan mengusung Program WASH untuk memberikan investasi dalam pengelolaan ekosistem air tawar dan fasilitas sanitasi di tingkat lokal di beberapa negara berkembang seperti Afrika Sub-Sahara, Asia Tengah, Asia Selatan, Asia Timur dan Asia Tenggara. Disamping itu UNICEF mengadvokasi perhatian pemerintah setempat untuk lebih peka terhadap permasalahan yang sedang terjadi. Dan menciptakan kerangka kerja serta memberikan solusi inovatif untuk sanitasi yang baik dan higienis. Ini melibatkan peningkatan teknologi sanitasi, memastikan toilet terjangkau dan mudah diakses, efektivitas, dampak lingkungan dan keramahan anak. Tidak hanya di tingkat negara, UNICEF

⁷ Bunasor Sanim, 2011, *Sumber Daya Air dan Kesejahteraan Publik* (Suatu Tinjauan Teoritis dan Kajian Praktis), Cetakan I, IPB Press, Bogor, h. Xviii-xix.

melakukan pengembangan pendekatan sanitasi berbasis masyarakat untuk memberdayakan masyarakat agar tidak melakukan Buang Air Besar Sembarangan. Pendekatan tersebut dinamakan sebagai *Community Approaches Total Sanitation (CATS)*.

Air dalam sejarah kehidupan manusia memiliki posisi sentral dan merupakan jaminan keberlangsungan kehidupan manusia di muka bumi. Air yang keberadaannya merupakan amanat dan karunia sang Pencipta untuk dimanfaatkan dan dijaga kelestariannya demi kelangsungan hidup manusia itu sendiri. Maka pengelolaan dan penguasaan dan pemilikan atas sumber-sumber air seharusnya juga diusahakan bersama.

Pada masa sekarang dan tahun-tahun mendatang terdapat persoalan pemenuhan kebutuhan pokok yang besar bagi Indonesia dan bagi Negara-negara di dunia lain, yaitu kelangkaan air. Persoalan akses air yang semakin terbatas dihadapi banyak orang, dikarenakan air menjadi semakin mahal akibat komersialisasi dan Pengelolaan Sumber Daya Air sumber daya air yang meluas.

Adanya Undang-undang No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air tidak memberi peluang terdapat sektor swasta untuk mengeksploitasi sumber daya air guna mencari keuntungan perusahaan, adanya berbagai Konvenan Internasional makin berubah orientasi pandangan tradisional tentang air. Pandangan tradisional tentang air cenderung

ditinggalkan, karena air tidak sekedar hanya *Publik Good*, tetapi sudah menjadi komoditas ekonomi, yang memiliki nilai pasar dan dapat diperdagangkan⁸.

Paradigma tradisional ini bertentangan dengan paradigma pengelolaan air modern yang berdasarkan pada nilai ekonomi intrinsik (*intirinsic value*) dari air, yang didasarkan pada asumsi adanya keterbatasan dan kelangkaan air (*limited and scarcity water*) serta dibutuhkannya investasi atau penyediaan air bersih, sebagai pemenuhan hak atas setiap warga Negara⁹. Fenomena krisis sumber daya air telah banyak terjadi di berbagai belahan dunia. Indonesia termasuk dalam Negara di dunia yang kaya air, namun beberapa daerah di Indonesia telah mengalami krisis sumber daya air. Hal ini tentunya tidak lepas dari semakin meningkatnya pertumbuhan jumlah penduduk dan peningkatan pembangunan ekonomi yang cenderung fokus pada pendapatan perkapita serta mengabaikan indikator-indikator sosial¹⁰.

Salah contoh riil pengelolaan sumber daya air di Desa Cisaat yang beralih dari masyarakat ke pihak swasta yaitu PT. Kayu Pilar Kencana. Perusahaan tersebut mengksplorasi sumber air yang berada digunung biru atau Ciwiru. Perusahaan tersebut di dirikan oleh pak H. Fahmi asal Bandung dan sudah mulai memproduksi sejak bulan April tahun 2010 diatas tanah seluas 580 m yang dahulunya adalah daerah pesawahan.

⁸ *Ibid.*,

⁹ *Ibid.*,

¹⁰ Ajeng Kartika et al. 2013, *Ekonomi Sumber Daya Air Perspektif Islam*, UB Press, Malang, h. v.

Perusahaan ini memproduksi air baku yang siap dikonsumsi baik untuk minum ataupun kebutuhan lainnya, karena sudah teruji secara klinis bahwa air ini higienis.

Dalam sehari biasanya jumlah konsumen yang membeli dari Perusahaan tersebut biasanya hingga 15 sampai 20 mobil tangki dengan harga Rp 25.000 per tangki disama ratakan. Jika satu hari 20 tangki dengan harga Rp 25.000 maka pendapatan dalam hari itu adalah 500.000 dan sebulan atau 30 hari Rp 15.000.000. Produksi air tidak hanya untuk depot isi ulang air tetapi untuk PDAM Perumahan Taman Sumber dengan tagihan sesuai pemakaian yang dihitung tiap akhir bulan. Penyaluran untuk Perumahan menggunakan pipa paralon tersendiri yang ditanam di bawah tanah. Tabung air biasanya mengalami deposit persediaan setiap sore hari, maka pengisianpun dihentikan. Pemenuhan kembali biasanya sampai pukul 03.00 ada hari esoknya dan dibuka pengisian lagi pada waktu subuh. Jadi pelayanan tidak bisa 24 jam. Sampai saat ini tidak ada keluhan dari konsumen.

Dengan adanya PT.Kayu Agung Pilar Kencana ini menegaskan bahwa pengelolaan sumber daya air yang dulu dikelola masyarakat Desa kini berpindah tangan ke pihak investor. Tidak hanya itu, sumber daya air yang tadinya dapat dinikmati oleh masyarakat atau menjadi barang publik kini telah berubah menjadi barang privat, bahkan masyarakat yang ingin menikmati air tersebut harus mengeluarkan uang terlebih dahulu untuk bisa menikmatinya. Hal ini menunjukkan bahwa proses sumber daya air yang tadinya menjadi barang publik kini sudah berpindah menjadi barang

private. Dan juga yang tadinya menjadi barang publik sekarang beralih menjadi barang komoditi.

Perubahan cara pandang terhadap air yang awalnya merupakan barang publik menjadi barang ekonomi ini membuat pelaksanaan pengelolaan air dengan menerapkan kebijakan insentif dan disinsentif. Kelangkaan air dijadikan alasan utama terhadap perubahan cara pandang terhadap air. Kebijakan mengenai sumber daya air di Indonesia terdapat dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) yang mengamanatkan bahwa sumber daya air dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Secara tersirat, konsep kepemilikan sumber daya air di Indonesia menyatakan bahwa sumber daya air merupakan milik Tuhan Yang Maha Esa. Negara memiliki kewajiban mengelola dan mendistribusikan secara adil bagi kesejahteraan seluruh rakyat. Pasal tersebut secara jelas menyatakan bahwa setiap warga Negara memiliki hak yang sama untuk mengakses sumber daya alam di Indonesia, khususnya air¹¹.

Kebijakan turunan dari UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) mengenai sumber daya air juga terdapat pada UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria Tahun 1960. Pengertian Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria n bukan sekedar tanah, tetapi juga air dan ruang angkasa. Pengaturan air dalam UUPA termuat dalam Pasal 1 ayat (2) dan (3). Ayat (2) berbunyi:

¹¹ *Ibid.*,

“Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah RI, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan kekayaan nasional.”

Dan ayat (3) berbunyi:

“Hubungan antar bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) adalah hubungan yang bersifat abadi.”

UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria mengatur dan menyelenggarakan peruntukan pengguna, persediaan dan pemeliharaan air, serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum mengenai air. Dengan kata lain, kebijakan ini mengatur hak-hak penguasaan atas air. Kebijakan ini mengakui hak ulayat atau hak adat atas air¹².

Pada tahun 2004 terbit kebijakan lebih spesifik di sektor sumber daya air. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber daya Air memuat adanya dua jenis hak guna sumber daya air, yaitu hak guna pakai dan hak guna usaha. Kebijakan tersebut tampak didominasi oleh kepentingan ekonomis yang melihat bahwa air merupakan komoditas yang memiliki potensi ekonomi tinggi. Instrumen Hak Guna Pakai dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2019 berimplikasi pada pemerintah yang membatasi bentuk dan jumlah penggunaan air oleh masyarakat. Di luar batasan kriteria pengguna

¹² *Ibid.* h. vi.

sehari-hari dan pertanian rakyat yang ditentukan Pemerintah¹³. Selanjutnya dengan adanya instrumen hak guna usaha sumber daya air dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2019 telah memberi ruang yang luas bagi swasta untuk menguasai sumber-sumber air (air, tanah, segala bentuk air permukaan, dan sebagian badan sungai). Kemudahan perijinan pemerintah dalam pengelolaan sumber daya air bagi pihak swasta dalam satu dekade terakhir ini, telah berdampak pada eksploitasi sumber daya air yang berlebihan serta terabaikannya hak rakyat untuk mengakses air bagi pemenuhan kebutuhan sehari-hari dan memproduksi bahan pangan¹⁴.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air telah berhasil memenuhi keinginan dari perusahaan multinasional beserta rezim perdagangan bebas (Bank Dunia dan lembaga keuangan internasional) untuk menjadikan air sebagai komoditas yang menguntungkan. Komersialisasi dan Pengelolaan Sumber Daya Air oleh pihak swasta lebih cenderung menempatkan air sebagai fungsi ekonomi ketimbang fungsi sosial. Perkembangan yang kini terjadi terkait sumber daya air adalah semakin langkanya air bersih dan distribusinya yang menunjukkan ketidakadilan. Hal ini terlihat dari banyaknya rakyat Indonesia yang belum bisa mengakses air¹⁵.

Salah satu undang-undang yang dibentuk dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 33 UUD 1945 adalah Undang-undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya

¹³ *Ibid.* h. vii.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

Air. Namun undang-undang yang disahkan pada tanggal 19 Februari 2004 dan diundangkan pada tanggal 18 Maret 2004 ini menuai banyak kontroversi karena terdapat beberapa pasal yang diindikasikan akan memicu Pengelolaan Sumber Daya Air¹⁶ pengelolaan air dan komersialisasi air yang bertentangan dengan semangat Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945.

Lambannya reformasi institusi dan ketidak pastian legal formal di sektor air, secara bersamaan Pengelolaan Sumber Daya Air air sendiri sudah dijalankan oleh pemerintah Indonesia, khususnya Pengelolaan Sumber Daya Air Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) antara lain¹⁷:

1. Tahun 1997, *World Bank* mensponsori Pengelolaan Sumber Daya Air air di Jakarta, dibagi kepada *Thames Water* (Inggris), dan *Suez-Lyonnaise* (France).
2. Pengelolaan Sumber Daya Air PDAM Batam dan Palembang oleh Biwater (Inggris).
3. Pengelolaan Sumber Daya Air PDAM Pekanbaru dan Manado (masih dalam proses).

¹⁶ Elly Erawati dan J.S. Badudu secara etimologi menguraikan arti kata Pengelolaan Sumber Daya Air sebagai terjemahan dari *privatization* yakni “Proses perubahan bentuk diikuti dengan pengalihan hak-hak dari suatu perusahaan milik negara menjadi perusahaan swasta; penyerahan pengelolaan sektor-sektor ekonomi tertentu kepada pihak swasta.” Elly Erawati dan J.S. Badudu, *Kamus Hukum Ekonomi*, dalam Winarno Yudho et. Al, 2005, *Pengelolaan Sumber Daya Air Ketenagalistrikan, Minyak dan Gas Bumi: Dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan, Kebijakan Politik Pemerintah, dan Penerapannya Di Indonesia*, bekerjasama dengan Konrad-Adenauer-Stiftung, Jakarta, h. 5.

¹⁷ Bunansor Sanim, *Op, Cit*, h. 71.

4. *Pengelolaan Sumber Daya Air air oleh Ondo-Suez yang beroperasi di Jakarta, Medan, Semarang, dan Tangerang, serta*
5. *Pengelolaan Sumber Daya Air air di Sidoarjo oleh Vivendi (France).*

Pengelolaan sumber daya air oleh swasta di banyak Negara menimbulkan perdebatan pro-kontra. Tidak hanya di Negara sedang berkembang, dinegara maju pun tidak sedikit perdebatan muncul tentang pro-kontra Pengelolaan Sumber Daya Air. Pengelolaan Sumber Daya Air air bersih adalah manifestasi liber alisasi. Liberalisasi dalam hal konsesi dan perluasan peran privat, pasar air, hak individual atas air, dan penguasaan air. Liberalis memandang air adalah komoditas, akses privat harus dibuka, pemerintah sebatas fasilitator dan regulator. Dalam sistem kepemilikan dan oprasi publik, inefisiensi air tinggi dan efisiensi administrasi mencegah otoritas menguasai air¹⁸.

Kondisi ini secara nyata menunjukkan adanya ketidaksinkronan antara UUD 1945 Pasal 33 ayat (2) dan (3) dengan UU No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber daya Air. Terjadinya ketidaksinkronan ini karena Undang-undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber daya Air ini tidak dapat mengemban amanat Negara yang dimandatkan dalam UUD 1945. Seharusnya UUD 1945 Pasal 33 merupakan landasan kebijakan-kebijakan terkait dengan sumber daya air yang merupakan salah satu hajat hidup rakyat. Konstitusi di Indonesia menganut paham atau *ideology* Negara kesejahteraan, dan jelas disebutkan

¹⁸ *Ibid.*, h. 75.

bahwa kekayaan alam (termasuk sumber daya air) dikuasai Negara untuk kesejahteraan seluruh rakyat¹⁹.

Untuk menjaga Pasal 33 UUD 1945 khususnya, dan konstitusi pada umumnya, amandemen UUD 1945 yang ketiga telah mengakomodasi terbentuknya Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah lembaga baru dalam system ketatanegaraan Indonesia, di mana salah satu fungsinya adalah untuk menguji Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, kemudian fungsi ini lebih dikenal dengan istilah *Judicial Riview*. Keberadaan Mahkamah Konstitusi dengan kewenangannya melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 disebut sebagai kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga konstitusi (*The Guardian of Constitution*) dan penafsiran konstitusi (*The Sale of Interpreter Constitution*)²⁰.

Oleh karena itu, beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) mengajukan uji materil UU Sumber Daya Air (UU SDA) ke Mahkamah Konstitusi untuk menguji konstitusionalitas UU SDA terhadap Pasal 33 UUD 1945. Bahkan undang-undang ini mencetak rekor sebagai undang-undang yang paling banyak di uji materilkan di Mahkamah Konstitusi. Setelah melalui persidangan yang cukup panjang akhirnya pada

¹⁹ Ajeng Kartika, *Op, Cit*, h. vii.

²⁰ Afnanul Huda, 2011, *Konsep Penguasaan Negara Atas Sumber daya Air Dalam Perspektif Islam*, (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No. 058, 059, 060,063/PUU-II/2004 dan No. 008/PUU-III/2005 tentang Pengujian UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber daya Air (Skripsi, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah), Jakarta, h. 4-5.

tanggal 17 September 2014 Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi RI memutuskan menyatakan antara lain:

- Undang-undang Nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4377) tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
- Undang-undang Nomor 11 tahun 1974 tentang Pengairan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 65, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3046) berlaku kembali;
- Memerintahkan pemuatan putusan ini dengan menempatkannya dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Menjelang lima tahun akan berakhirnya Perjanjian Kerja Sama (PKS), Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Jaya bersama dengan kedua mitranya operator air bersih, yaitu Aetra dan Palyja, sepakat untuk melakukan restrukturisasi PKS tersebut, yang ditandatangani oleh Direktur Utama PDAM Jaya, Erlan Hidayat dengan Direktur Utama Aetra Mohamad Selim dan Presiden Direktur Palyja, Alan Thompson, disaksikan oleh Gubernur DKI Jakarta, Djarot Saiful Hidayat, di Balai Kota DKI, Jakarta. Erlan mengatakan perjanjian kerja sama dengan kedua mitra swasta telah dimulai pada 1 Februari 1998 dan akan berakhir pada awal 2023. “Dalam masa kontrak tersebut, kedua mitra swasta memiliki hak eksklusif untuk mengelola dan mengoperasikan wilayah kerja

masing-masing. Dan PDAM Jaya bertindak sebagai lembaga supervisi atas pelaksanaan kerja sama tersebut,” kata Erlan se usai penandatanganan PKS²¹.

Djarot menyambut baik adanya kesepakatan untuk melakukan restrukturisasi perjanjian kerja sama antara PDAM Jaya dengan kedua operator air bersih di Jakarta. Ia mengharapkan dengan selesainya restrukturisasi PKS ini dapat semakin meningkatkan pelayanan air bersih bagi warga Jakarta²². “Restrukturisasi kontrak kerja sama yang dilakukan oleh PDAM Jaya merupakan upaya persiapan menjelang berakhirnya kerja sama. Sebelum sangat terlambat bagi PDAM Jaya untuk mempertahankan tingkat pelayanan yang sudah berjalan saat ini,” dan memenuhi amanat Peraturan Pemerintah Nomor 122 tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum (PP SPAM) merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan (UU Pengairan) yang diberlakukan kembali oleh Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 85/PUU-XI/2013, hal tersebut terlihat dari konsideran mengingat dari PP SPAM, yakni²³:

1. Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

²¹ <https://tirto.id/salim-group-memonopoli-air-bersih-di-jakarta-cJ7u>, diunduh pukul 16.50, tanggal 2 maret 2019.

²² Ibid.

²³ Lihat Konsideran Mengingat dari Undang-undang RI Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan.

2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 65, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3046).

Berdasarkan konsideran Menimbang huruf a, b, dan c dari UU Pengairan yang menyebutkan²⁴:

- a. bahwa air beserta sumber-sumbernya, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai manfaat serba guna dan dibutuhkan manusia sepanjang masa, baik di bidang ekonomi sosial maupun budaya;
- b. bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran Rakyat secara adil dan merata.
- c. bahwa pemanfaatannya haruslah diabdikan kepada kepentingan dan kesejahteraan rakyat yang sekaligus menciptakan pertumbuhan, keadilan sosial dan kemampuan untuk berdiri atas kekuatan sendiri menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila;

Perjanjian Kerja Sama (PKS), antara Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Jaya bersama dengan kedua mitranya operator air bersih, yaitu Aetra dan Palyja

²⁴ Lihat Konsideran Menimbang dari Undang-undang RI Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan.

sebagaimana disebutkan diatas merupakan Pengelolaan Sumber Daya Air PDAM Jaya yang berlandung melalui PP SPAM yang memberikan peluang pihak swasta untuk menyediakan air bersih bagi masyarakat melalui PKS, karena yang menyediakan air bersih bagi warga DKI Jakarta adalah perusahaan swasta Aetra dan Palyja. Dengan demikian pengaturan PKS dari PP SPAM sebagai turunan dari UU Pengairan tidak harmonis bahkan bertentangan dengan regulasi yang derajatnya lebih tinggi yakni UU Pengairan maupun UUD 1945.

Lebih menegaskan lagi bahwa PP SPAM memberlakukan privarisasi terhadap penyediaan air, terlihat pada Pasal 1 angka 12 yang menerangkan bahwa pengertian Badan Usaha Milik Negara Penyelenggara SPAM yang selanjutnya disebut BUMN adalah Badan Usaha Milik Negara Penyelenggara SPAM yang selanjutnya disebut BUMN adalah badan usaha yang dibentuk khusus untuk melakukan kegiatan Penyelenggaraan SPAM yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara. dan angka 13, yang menerangkan mengenai Badan. Pasal 1 angka 13 PP SPAM menerangkan bahwa Badan Usaha Milik Daerah Penyelenggara SPAM yang selanjutnya disebut BUMD adalah Badan usaha yang dibentuk khusus untuk melakukan kegiatan Penyelenggaraan SPAM yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, memiliki arti bahwa air merupakan salah satu sumber daya yang

dikuasai oleh negara dan sepenuhnya menjadi hak setiap warganegara. Hal ini sejalan dengan pernyataan yang diungkapkan oleh Mubyarto²⁵, bahwa penguasaan itu dipandang menjamin perlindungan kepentingan orang banyak dan demi kemakmuran rakyat secara maksimal. Lebih dari itu, dunia internasional melalui Kovenan Deklarasi Hak Asasi Manusia Pasal 25 bahkan memasukkan air sebagai salah satu Hak Asasi Manusia (HAM) yang harus dipenuhi negara bagi rakyatnya²⁶. Dengan demikian menjadi sangat wajar ketika akhirnya banyak kalangan menentang bentuk privatisasi terhadap sumber-sumber air di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penelitian hukum disertasi ini memilih judul penelitian: REKONSTRUKSI HUKUM PENGELOLAAN PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) BERBASIS KEADILAN.

B. Perumusan Masalah

Sejalan dengan latar belakang yang telah diuraikan di atas, dirumuskan masalah sebagai berikut:

5. Mengapa konstruksi Pengelolaan Sumber Daya Air Oleh PDAM yang saat ini belum berkeadilan?

²⁵ Mubyarto, dan Revrison Bawasir (Ed), 1989, Sistem dan Politik Perekonomian Indonesia, Pelaku dan Politik Ekonomi Indonesia, Yogyakarta, h. 52.

²⁶ Hadi, Syamsul, et.al., 2007, Post Washington Consensus dan Politik Privarisasi di Indonesia, Marjin Kiri, Serpong, h. 116.

6. Apakah Kelemahan-kelemahan dalam pengelolaan sumber daya air oleh PDAM di Indonesia saat ini?
7. Bagaimanakah rekonstruksi Hukum Pengelolaan Sumber Daya Air oleh PDAM berbasis keadilan ?
8. Bagaimanakah Pengelolaan Sumber Daya Air di Berbagai Negara?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah tersebut di atas, maka dapat dikemukakan tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis konstruksi Pengelolaan Sumber Daya Air oleh PDAM yang belum berkeadilan.
2. Untuk menganalisis pengelolaan sumber daya air oleh PDAM di Indonesia saat ini.
3. Untuk merekonstruksi Hukum Pengelolaan Sumber Daya Air oleh PDAM berbasis keadilan.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian hukum disertasi ini diharapkan memiliki kegunaan baik secara teoritis maupun secara praktis sebagai berikut:

1. Kegunaan Secara Teoritis

Secara teoritis, penelitian hukum disertasi ini dapat berguna sebagai sumbangan dalam perkembangan ilmu hukum dalam Pengelolaan Sumber Daya Air Perusahaan Milik Daerah khususnya Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) selain dari itu sebagai bahan penelitian lebih lanjut bagi para peneliti berikutnya yang terkait dengan Pengelolaan Sumber Daya Air perusahaan daerah khususnya dalam hal penyediaan air minum.

2. Kegunaan Secara Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini dapat berguna sebagai bahan masukan bagi instansi dan pihak terkait dalam penyempurnaan kebijakan terkait penyediaan air bersih minum untuk masyarakat disamping sebagai bahan pertimbangan dalam konstruksi hukum terkait Pengelolaan Sumber Daya Air PDAM.

E. Kerangka Konseptual

Masalah pokok penelitian disertasi ini adalah penilaian kinerja Perusahaan Daerah Air Minum sehubungan dengan hal tersebut perlu penjelasan beberapa konsep dasar yang digunakan dalam disertasi ini.

1. Rekonstruksi

Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* berasal dari kata „konstruksi“ berarti pembangunan yang kemudian di tambah imbuhan „re“ pada kata konstruksi menjadi „rekonstruksi“ yang berarti pengembalian seperti semula.²⁷ Dalam *Black Law Dictionary*²⁸, *reconstruction is the act or process of rebuilding, recreating, or reorganizing something*, rekonstruksi di sini dimaknai sebagai proses membangun kembali atau menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu. B.N. Marbun dalam *Kamus Politik* mengartikan rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.²⁹

2. Pengelolaan Sumber Daya Air adalah:

Penjualan sebagian atau seluruh saham persero kepada pihak lain untuk peningkatan kualitas. Persero yang diPengelolaan Sumber Daya Air adalah yang unsur usahanya kompetitif dan teknologinya cepat berubah.

3. PDAM adalah:

Perusahaan milik Daerah Provinsi atau Daerah Kabupaten dan atau Daerah Kota.

²⁷ Departemen Pendidikan Nasional, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, h. 942.

²⁸ Bryan A.Garner, 1999, *Black' Law Dictionary*, West Group, ST. Paul Minn, h. 1278.

²⁹ B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, h. 469.

4. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah³⁰:

Perusahaan Daerah didirikan berdasarkan peraturan daerah, dan merupakan badan hukum, serta kedudukannya diperoleh dengan berlakunya peraturan daerah tersebut. Badan usaha milik daerah (BUMD) adalah suatu badan yang dikelola oleh daerah untuk menggali potensi daerah, yang bertujuan untuk menambah pendapatan asli daerah yang berguna untuk pembangunan daerah tersebut.

5. Air Minum adalah:

Air Minum Rumah Tangga yang melalui proses pengolahan atau tanpa proses pengolahan yang memenuhi syarat kesehatan dan dapat langsung diminum³¹.

6. Badan Usaha Milik Negara Penyelenggara SPAM yang selanjutnya disebut BUMN adalah³²:

Badan Usaha Milik Negara Penyelenggara SPAM yang selanjutnya disebut BUMN adalah badan usaha yang dibentuk khusus untuk melakukan kegiatan Penyelenggaraan SPAM yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara.

³⁰ Pasal 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

³¹ Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum.

³² Pasal 1 angka 12 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum.

7. Badan Usaha Milik Daerah Penyelenggara SPAM yang selanjutnya disebut BUMD adalah³³:

Badan usaha yang dibentuk khusus untuk melakukan kegiatan Penyelenggaraan SPAM yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.

8. Keadilan

Istilah keadilan (*iustitia*) berasal dari kata “adil” yang berarti: tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, sepatutnya, tidak sewenang-wenang.³⁴ Dari beberapa definisi dapat dipahami bahwa pengertian keadilan adalah semua hal yang berkenan dengan sikap dan tindakan dalam hubungan antar manusia, keadilan berisi sebuah tuntutan agar orang memperlakukan sesamanya sesuai dengan hak dan kewajibannya, perlakukan tersebut tidak pandang bulu atau pilih kasih; melainkan, semua orang diperlakukan sama sesuai dengan hak dan kewajibannya. Keadilan berarti dapat menempatkan sesuatu secara proporsional dan persamaan hak sesuai dengan kapasitas dan kemampuan seseorang dalam melakukan sesuatu masalah.³⁵

³³ Pasal 1 angka 13 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum.

³⁴ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 2001, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, h. 517.

³⁵ Yatimin Abdullah, 2006, *Pengantar Studi Etika*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 537.

F. Kerangka Teori

1. Teori Kepastian Hukum sebagai *Grand Theory*

Dipilihnya Teori Kepastian Hukum sebagai *Grand Theory* terlebih dahulu perlu dijelaskan apakah yang dimaksudkan dengan *Grand Theory*. Menurut Harkristuti Harkrisnowo, model teori yang dikonstruksi ditataran ide-ide yang imajinatif, model teori semacam ini disebut sebagai *Grand Theory*. Dalam daya jangkauan keberlakuannya, komunitas teori ini ternyata sangat berada jauh dari kontekstualisasi empirik (realitas faktual) sebab apa yang benar bagi teori ini adalah sesuatu yang kodrati (orisinal) oleh sebagian orang dikatakan bahwa model teori ini bercorak imperatif dan normatif. Karena itu orang juga menyebut model teori ini dengan sebutan teori "apriori"³⁶.

Lebih jauh diuraikan teori ini adalah teori yang sudah benar dengan sendirinya (sudah *self evident*). Karena sudah benar dengan sendirinya maka atas kebenaran dalil-dalilnya orang tidak perlu lagi melakukan pembuktian-pembuktian (empirikal). Ibarat sepotong lilin yang memijarkan cahaya yang atasnya orang tidak perlu lagi memerlukan cahaya lainnya untuk memaparkan bahwa lilin itu memang memijarkan cahaya³⁷. Oleh Atmadja menjelaskan *Grand Theory* mempunyai fungsi :

³⁶ Herman Bakir, 2005, *Kastil Teori Hukum*, PT. Indeks Kelompok Gramedia, Jakarta, h. 30.

³⁷ Ibid.

- a. Substansial yaitu merupakan nilai-nilai yang melandasi bagaimana aturan hukum itu eksis.
- b. Menjelaskan legitimasi eksistensi suatu norma hukum

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum. Apabila dilihat secara historis, perbincangan mengenai kepastian hukum merupakan perbincangan yang telah muncul semenjak adanya gagasan pemisahan kekuasaan dari Montesquieu.

Keteraturan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Keteraturan menyebabkan orang dapat hidup secara berkepastian sehingga dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat. Guna memahami secara jelas mengenai kepastian hukum itu sendiri, berikut akan diuraikan pengertian mengenai kepastian hukum dari beberapa ahli.

Lon Fuller dalam bukunya *the Morality of Law* mengajukan 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yang apabila tidak terpenuhi, maka hukum akan gagal untuk disebut sebagai hukum, atau dengan kata lain harus terdapat kepastian hukum. Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) *Suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu;*
- 2) *Peraturan tersebut diumumkan kepada publik;*
- 3) *Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem;*
- 4) *Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum;*
- 5) *Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan;*
- 6) *Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan;*
- 7) *Tidak boleh sering diubah-ubah;*
- 8) *Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.*

Pendapat Lon Fuller di atas dapat dikatakan bahwa harus ada kepastian antara peraturan dan pelaksanaannya, dengan demikian sudah memasuki ranah aksi, perilaku, dan faktor-faktor yang mempengaruhi bagaimana hukum positif dijalankan.

Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu:³⁸

“Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan. Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan. Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan. Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah.”

³⁸ <https://ngobrolinhukum.wordpress.com/2015/02/05/memahami-kepastian-dalam-hukum> diakses pada tanggal 10 Februari, 2021 jam 09.00 am WIB

Pendapat Gustav Radbruch tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Berdasarkan pendapatnya tersebut, maka menurut Gustav Radbruch, hukum positif yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat harus selalu ditaati meskipun hukum positif itu kurang adil.

Pendapat mengenai kepastian hukum dikemukakan pula oleh Jan M. Otto sebagaimana dikutip oleh Sidharta, yaitu bahwa kepastian hukum dalam situasi tertentu mensyaratkan sebagai berikut :³⁹

- 1) *Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas atau jernih, konsisten dan mudah diperoleh (accessible), yang diterbitkan oleh kekuasaan negara;*
- 2) *Bahwa instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;*
- 3) *Bahwa mayoritas warga pada prinsipnya menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;*
- 4) *Bahwa hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan*
- 5) *Bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.*

Kelima syarat yang dikemukakan Jan M. Otto tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum dapat dicapai jika substansi hukumnya sesuai dengan kebutuhan

³⁹ Sidharta, *Pengantar Hukum Indonesia*, Alumni Jakarta, 2006, hal 85

masyarakat. Aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum adalah hukum yang lahir dari dan mencerminkan budaya masyarakat. Kepastian hukum yang seperti inilah yang disebut dengan kepastian hukum yang sebenarnya (realistic legal certainly), yaitu mensyaratkan adanya keharmonisan antara negara dengan rakyat dalam berorientasi dan memahami sistem hukum.

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan.⁴⁰ Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.

Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan. Dalam memahami nilai kepastian hukum yang harus diperhatikan adalah bahwa nilai itu mempunyai relasi yang erat dengan instrument hukum yang positif dan peranan negara dalam mengaktualisasikannya pada hukum positif

⁴⁰ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hal 160

Nurhasan Ismail berpendapat bahwa penciptaan kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan memerlukan persyaratan yang berkenaan dengan struktur internal dari norma hukum itu sendiri.⁴¹

Persyaratan internal tersebut adalah sebagai berikut : Pertama, kejelasan konsep yang digunakan. Norma hukum berisi deskripsi mengenai perilaku tertentu yang kemudian disatukan ke dalam konsep tertentu pula. Kedua, kejelasan hirarki kewenangan dari lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Kejelasan hirarki ini penting karena menyangkut sah atau tidak dan mengikat atau tidaknya peraturan perundang-undangan yang dibuatnya. Kejelasan hirarki akan memberi arahan pembentuk hukum yang mempunyai kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Ketiga, adanya konsistensi norma hukum perundang-undangan. Artinya ketentuan-ketentuan dari sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan satu subyek tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain

Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

Dari uraian-uraian mengenai kepastian hukum di atas, maka kepastian dapat mengandung beberapa arti, yakni adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami

⁴¹ Op Cit <https://ngobrolinhukum> diakses pada 10 Februari jam 11.00 am WIB.

makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, serta dapat dilaksanakan, yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.

2. Teori Keadilan sebagai *Middle Range Theory*

Teori keadilan dipilih sebagai *Middle Range Theory* karena teori ini berkaitan Dengan kebijakan mengenai sumber daya air di Indonesia terdapat dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) yang mengamanatkan bahwa sumber daya air dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Teori ini memandang bahwa Pengelolaan Sumber Daya Air PDAM akan mengonyak keadilan, karena Pengelolaan Sumber Daya Air PDAM merupakan menyingkaran terhadap konstitusi UUD 1945.

Dalam ilmu pengetahuan telah terjadi perdebatan dan perbedaan pandangan mengenai hakikat dan realitas keadilan. Sebuah pertanyaan mendasar, apakah keadilan itu konkret atau abstrak, apakah keadilan itu sebuah realitas imajinatif atautkah realitas empiris, tetapi yang dapat dikatakan bahwa keadilan merupakan unsur nilai yang dapat dirasakan oleh manusia dan unsur nilai ini selalu tertanam dalam jiwa setiap individu.

Pandangan Leon Petrazyscki terhadap keadilan dapat dikatakan berbeda dengan pandangan kebanyakan orang yang menilai bahwa keadilan itu adalah abstrak. Menurut Petrazyscki, keadilan adalah sebuah fenomena yang konkret yang dapat ditangkap melalui intuisi kita. Sehubungan dengan hal ini Petrazyscki mengatakan⁴²:

“The doctrine herein developed concerning law in general had intuitive law in particular comprises all the premises needed to solve the problem of the of justice : actually, justice is nothing but intuitive law in our sense. As a real phenomenon justice is a psychic phenomenon, knowledge of which can be acquired though self-observation and the joint method” (Doktrin yang dibangun dengan memperhatikan hukum dan hukum yang intuitif tetap menjadi pemikiran kita sebagaimana kenyataan yang ada bahwa keadilan itu adalah fenomena yang harus terlihat, diketahui dan dapat dituntut melalui observasi diri dan bergabung dengan metode).

Pada bagian lain Gunawan Setiardja juga memberikan pemahaman bahwa keadilan merupakan suatu realitas dengan definisinya sebagai berikut⁴³:

“Keadilan itu adalah (diambil dalam arti subjektif) suatu kebiasaan, baik jiwa yang mendorong manusia dengan kemauan tetap dan terus menerus untuk memberikan setiap orang apa yang menjadi haknya”.

Ukuran keadilan yang memberikan setiap orang apa yang menjadi haknya sebagaimana dikemukakan oleh Gunawan Setiardja di atas hanya bisa diwujudkan oleh hukum⁴⁴. Salah satu tujuan hukum adalah keadilan. Hal inilah yang hendak

⁴² The Indonesian Legal Resource Center, ILRC, 2009, *Mengajarkan Hukum yang Berkeadilan, Cetak Biru Pembaharuan Pendidikan Hukum Berbasis Keadilan Sosial*, Penerbit Unair, Surabaya, h. 18.

⁴³ Gunawan Setiardja, 2004, *Filsafat Pancasila*, Bagian I, Cetakan X, h. 56.

⁴⁴ Carl Joachim Friedrich, 2004, *Filsafat Hukum Perspektif Historis* (Terjemahan Raisul Muttaqien), PT Nuansa dan Nusamedia, Bandung, h. 239.

diwujudkan oleh hukum sesuai pendapat Gustav Radbruch tentang tiga tujuan hukum yakni kepastian hukum, kemanfaatan hukum dan keadilan hukum⁴⁵. Untuk mencapai tujuan hukum tersebut diperlukan instrument-instrumen hukum dalam peraturan perundang-undangan.

Maidin Gultom memberikan pengertian keadilan sebagai penghargaan terhadap setiap orang yang menurut harkat dan martabatnya sebagai pribadi dan dalam hubungannya dengan segala sesuatu yang ada di luar pribadinya⁴⁶. Keadilan telah menjadi pokok pembicaraan serius sejak awal munculnya filsafat Yunani. Keadilan dalam catatan sejarah pemikiran manusia dimulai sejak zaman Socrates, Plato dan Aristoteles. Sampai sejauh ini konsep dan teorisasi keadilan tetap aktual dibicarakan. Dalam kajian teoritik tentang keadilan ditemukan sejumlah konsep yang terkait dengan nilai dan etika dalam kehidupan.

Orang dapat pula menganggap keadilan sebagai sebuah gagasan atau realita absolut dan mengasumsikan bahwa pengetahuan dan pemahaman tentang keadilan hanya bisa didapat secara parsial dan melalui upaya filosofi yang sangat sulit. Atau sebagian lagi orang dapat menganggap keadilan sebagai hasil dari pandangan umum agama atau filsafat tentang dunia secara umum. Jika demikian halnya orang dapat

⁴⁵ Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Cet II, PT Gunung Agung Tbk, Jakarta, h. 112.

⁴⁶ M. Syukri Akub dan Baharuddin Badaru, 2012, *Wawasan Due Process of Law dalam Sistem Peradilan Pidana*, Rangkang Education, Yogyakarta, h.17.

mendefinisikan dan memberikan konsep keadilan dalam satu pengertian atau pengertian lain dari pandangan ini.

a. Keadilan Menurut Paham Positivisme

Salah satu paham pemikiran tentang hukum adalah positivism. Positivisme mengajarkan bahwa hukum hanya bersumber dari suatu kekuasaan yang sah dalam masyarakat. Menurut Hans Kelsen bahwa “hukum adalah sebuah tata perilaku manusia”⁴⁷. Obyek yang diatur sebuah tatanan hukum adalah perilaku satu individu dalam hubungannya dengan satu atau beberapa individu lain, perilaku timbal balik antar individu. Oleh sebab itu hukum dalam paham positivism merupakan suatu sistem aturan yang terdiri dari beberapa peraturan yang memuat kesatuan yang dilaksanakan melalui suatu sistem tertentu.

Dalam kaitannya dengan hukum, hakikat keadilan yang ingin dicapai oleh paham positivism adalah keadilan legal-formalistik (*formal justice*), yang bermakna bahwa aturan-aturan seyogyanya tidak sekedar adil tetapi harus dilaksanakan secara jujur, sejalan dengan standar-standar prosedural yang semestinya dan tanpa peduli akan ras, kelas ataupun status sosial lainnya. Keadilan formal adalah keadilan yang mengacu pada ketentuan-ketentuan formal

⁴⁷ Hans Kelsen. 2008, *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif (Pure Theory of Law)*, Nusa Media, Bandung, h. 35.

seperti undang-undang. Beberapa teori tentang keadilan prosedural berpendirian bahwa prosedur yang adil akan membawa hasil yang adil pula.

Konsep keadilan formal sangat jauh dari nilai keadilan substantif (*substantial justice*). Keadilan substantif dimaknai sebagai keadilan yang diberikan sesuai dengan aturan-aturan hukum substantif, tanpa melihat kesalahan-kesalahan prosedural. Ini berarti bahwa apa yang secara formal-prosedural benar, bisa saja disalahkan secara materiil dan substansinya melanggar keadilan. Demikian sebaliknya apa yang secara formal salah bisa saja dibenarkan jika secara materiil dan substansinya sudah cukup adil.

John Rawls sebagai salah satu eksponen paham hukum positivism dikelompokkan sebagai penganut ajaran keadilan formal. Rawls percaya bahwa keadilan formal yang dibangun dari hukum formal (peraturan perundang-undangan) dan bahkan sifatnya yang administratif-formalistik dapat menjamin keadilan oleh karena semua manusia harus diperlakukan sama atau dengan kata lain bahwa keadilan formal dapat diperoleh karena aturan yang menuntut adanya kesamaan⁴⁸.

Rawl menggambarkan pentingnya keadilan prosedural untuk mendapatkan kesetaraan yang *fair* atas kesempatan. Untuk itu struktur dasar

⁴⁸ Andre Ata Ujan, 2007, *Keadilan dan Demokrasi; Telaah Filosofi Politik John Rawls*, Cet. V, Kanisius, Bandung, h. 27.

adalah subjek utama keadilan. Struktur dasar adalah sistem aturan publik. Apa yang dilakukan seseorang bergantung pada apa yang dikatakan aturan publik. Pertimbangan dasar gagasan ini untuk memperlakukan persoalan pembagian distributif sebagai masalah keadilan prosedural murni⁴⁹. Lebih lanjut menurut Rawls untuk mencapai suatu keadilan sangat dibutuhkan peraturan hukum yang sifatnya tertulis (formal) dengan lembaga-lembaga pembentukannya⁵⁰.

Rawls percaya bahwa keadilan yang berbasis peraturan, bahkan yang sifatnya administratif formal sekalipun tetaplah penting karena pada dasarnya ia memberikan suatu jaminan minimum bahwa setiap orang dalam kasus yang sama harus diperlakukan secara sama. Singkatnya keadilan formal menuntut kesamaan minimum bagi segenap masyarakat. Rawls percaya bahwa eksistensi suatu masyarakat sangat bergantung pada pengaturan formal melalui hukum serta lembaga-lembaga pendukungnya⁵¹.

Namun demikian menurut Rawls keadilan prosedural yang sempurna jarang, jika tidak mustahil, terjadi dalam kasus-kasus yang penuh kepentingan praktis. Keadilan prosedural yang tidak sempurna dicontohkan oleh pengadilan kriminal. Hasil yang diinginkan adalah bahwa tersangka harus dinyatakan

⁴⁹ John Rawls, Uzair Fauzan, 2006, *Teori Keadilan. Dasa-Dasar Filsafat Politik Untuk mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*, Pustaka pelajar, Yogyakarta, h. 100.

⁵⁰ Andre Ata Ujan, *op.cit*, h. 28.

⁵¹ Amstrong Sembiring, 2009, *Energi Keadilan*, Masyita Pustaka Jaya, Medan, h. 32.

bersalah hanya jika ia melakukan pelanggaran yang dituduhkan. Prosedur pengadilan dijalankan untuk melacak dan mengukuhkan kebenaran. Namun tampaknya mustahil untuk merancang aturan-aturan legal sedemikian rupa sehingga selalu memberi hasil yang tepat. Teori pengadilan ini menguji prosedur dan aturan bukti mana yang paling terkalkulasi dengan baik agar konsisten dengan tujuan-tujuan hukum lainnya. Tatanan yang berbeda secara rasional bisa diharapkan dalam situasi berbeda untuk memberikan hasil yang benar, tidak selalu tapi setidaknya sebagian besar. Olehnya itu menurut Rawls pengadilan adalah perihal ketidaksempurnaan keadilan prosedural. Kendati hukum itu diikuti dengan cermat dan prosesnya dilajukan dengan tepat dan fair, ia bisa mencapai hasil yang salah. Orang yang tidak bersalah bisa dinyatakan bersalah dan orang yang bersalah bisa dibebaskan⁵².

Dalam konsep teori keadilan sebagai *fairness* Rawls menggambarkan bahwa⁵³:

- a. Gagasan utama dari keadilan sebagai *fairness* adalah suatu teori tentang keadilan yang menggeneralisasi dan membawa ke suatu abstraksi yang lebih tinggi yaitu konsep kontrak sosial. (*I then present the main idea of justice as fairness, a theory of justice that generalizes and carries to a*

⁵² John Rawls, *op.cit*, h. 101.

⁵³ Charles Himawan, 2003, *Hukum Sebagai Panglima*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, h. 43.

higher level of abstraction the traditional conception of the social contract);

- b. Pokok utama keadilan adalah struktur dasar dari masyarakat itu, lebih tepatnya, cara bagaimanakah lembaga-lembaga utama masyarakat mengatur hak-hak dan kewajiban dasar serta bagaimanakah menentukan pembagian kesejahteraan dari suatu kerjasama sosial (*The primary subject of justice is the basic structure of society, or more exactly, the way in which the major social institutions distribute fundamental rights and duties and determine the division of advantage from social cooperation*).

Rawls menyimpulkan bahwa struktur dasar masyarakat (*the basic structure of society*) itu adalah suatu *public system of rules* yang dapat dilihat dalam dua bentuk yakni *System of knowledge (or set public norms)* dan *as a “ system of action” (or set of institution)*. Bila *the basic structure of the society* adalah terdiri dari sistem kelembagaan yang adil (*a just system of institution*) dan ketetapan politik yang adil (*a just system political constitution*) maka *justice as a fairness* akan dapat dicapai.

Lebih lanjut Rawls mengatakan bahwa teori keadilan yang memadai harus dibentuk dengan pendekatan kontrak, dimana prinsip-prinsip keadilan yang dipilih sebagai pegangan bersama sungguh-sungguh merupakan hasil kesepakatan bersama dari semua person yang bebas, rasional dan sederajat. Hanya melalui

pendekatan kontrak inilah sebuah teori keadilan mampu menjamin pelaksanaan hak dan sekaligus mendistribusikan kewajiban secara adil bagi semua orang. Dalam arti ini keadilan bagi Rawls adalah *fairness*. Maksud Rawls suatu masyarakat baik seharusnya mampu memperlihatkan diri sebagai sebuah lembaga kerjasama sosial dimana masing-masing pihak berusaha saling menyumbang dan saling memajukan. Singkatnya teori keadilan yang memadai adalah teori yang mampu mengakomodasi sebuah kerjasama sosial yang pada saatnya akan mendukung terbentuknya suatu masyarakat yang tertib dan teratur⁵⁴.

Paham positivisme juga dianut oleh Aristoteles (384-322 SM) yang memberikan sumbangan cukup besar bagi pemikiran tentang hukum dan keadilan. Berawal dari pandangannya bahwa manusia hanya dapat berkembang dan mencapai kebahagiaan, kalau ia hidup dalam polis. Aristoteles berpendirian bahwa manusia adalah warga polis seperti halnya bagian dari suatu keseluruhan. Itu pertama-tama berarti bahwa manusia menurut hakikatnya adalah makhluk polis (*zoon politikon*). Oleh karena manusia hanya dapat berkembang dalam polis dan melalui polis, maka keutamaan yang tertinggi manusia adalah ketaatan kepada hukum polis, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Keutamaan moral ini disebut oleh Aristoteles keadilan⁵⁵.

⁵⁴ Andre Ata Ujan, *op.cit*, h. 22.

⁵⁵ Theo Huijber, 1986, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Penerbit Kanisius, Bandung, h. 28.

Pandangan Aristoteles tentang keadilan tertuang dalam karyanya *nichomachean ethics, politics, dan rethoric*. Keadilan adalah sebagai suatu pemberian hak persamaan tapi bukan persamarataan. Aristoteles membedakan hak persamaannya sesuai dengan hak proporsional. Kesamaan hak dipandang manusia sebagai suatu unit atau wadah yang sama. Semua warga negara dihadapan hukum sama. Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai kemampuan dan prestasi yang telah dilakukan atau mempunyai bobot tertentu⁵⁶.

Aristoteles membagi dua macam keadilan yakni keadilan *distributief* dan keadilan *commutatief*. Keadilan *distributief* adalah keadilan yang memberikan kepada setiap orang porsi menurut prestasinya. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebaikannya, yakni nilainya bagi masyarakat. Sedangkan keadilan *commutatief* adalah memberikan sama banyaknya kepada setiap orang tanpa membeda-bedakan prestasinya⁵⁷.

Dalam keadilan *distributief* pengertian keadilan bukan berarti persamaan melainkan perbandingan sesuai dengan bobot, kriteria dan ukuran tertentu. Pada mulanya prinsip dasar keadilan *distributief* yang dikenal sebagai keadilan ekonomi punya relevansi dalam dunia bisnis, khususnya dalam perusahaan. Setiap karyawan harus digaji sesuai dengan prestasi, tugas dan tanggung jawab yang

⁵⁶ Carl Joachim Friedrich, *op.cit*, h. 24.

⁵⁷ Carl Joachim Friedrich, *Ibid*, h. 25.

diberikan kepadanya. Dengan metode interpretasi, nilai-nilai dan prinsip yang terdapat dalam keadilan ini dapat diterapkan dalam ranah hukum. Dalam tataran regulasi berdasarkan prinsip persamaan di muka hukum maka keadilan *comutatief* dapat menjadi acuan untuk menjamin masyarakat mendapatkan air minum secara adil dan pemerintah tidak memPengelolaan Sumber Daya Air PDAM karena akan mempersulit masyarakat mendapatkan air minum bahkan harganya cukup tinggi. Tetapi dalam tataran implementasi dengan melihat realitas objektif yang dapat dijadikan ukuran (bobot) maka keadilan *distributief* sangat adil untuk diterapkan masyarakat untuk mendapatkan air minum secara adil. Tentunya ukuran, kriteria tersebut harus mendapat penegasan dalam undang-undang, sebab segala sesuatu yang diterapkan dengan undang-undang adalah adil menurut paham positivisme.

Argumen semua konsep keadilan menurut paham positivisme di atas pada dasarnya menghendaki adanya suatu peraturan yang mengikat, peraturan mana dibuat oleh pemegang otoritas dalam negara sebagai wujud kedaulatan rakyat. Melalui penguasa dibuatlah aturan hukum yang merupakan kebijakan politik untuk menegakkan hak dan kewajiban setiap orang agar keadilan dapat diwujudkan.

b. Keadilan Menurut Paham Sosiologis

Berbeda dengan aliran positivisme, penganut keadilan paham sosiologis memandang bahwa esensi keadilan ada pada pelaksanaannya, atau dengan kata lain keadilan itu ditemukan dalam praktek kehidupan masyarakat sehari-hari.

Oleh karena sifatnya yang empirik, maka keadilan yang abstrak sebagaimana dianut oleh paham positivism mendapat kritikan dari filsuf paham sosiologis.

Menurut paham sosiologis, keadilan adalah sifat yang berhubungan dengan moralitas bukan dengan isi aturan positif, akan tetapi pada penerapannya. Oleh karena itu bahwa keadilan yang tidak diterapkan bukan merupakan keadilan. Keadilan harus bertumpu pada kenyataan dalam masyarakat. Untuk mencapai tujuan keadilan menurut paham sosiologis diperlukan pelembagaan melalui hukum positif (*legal institutions*) yang diberi kewenangan oleh undang-undang untuk membuat aturan yang menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan.

Kaum utilitarianisme merupakan aliran pemikiran sosiologis yang melihat kesejahteraan yang dapat diberikan bagi sebagian besar masyarakat secara keseluruhan, Oleh sebab itu, ukuran satu-satunya untuk mengukur sesuatu adil atau tidak adalah seberapa besar dampaknya bagi kesejahteraan manusia (*human welfare*). Kesejahteraan individual dapat saja dikorbankan untuk manfaat yang lebih besar (*general welfare*). Adapun apa yang dianggap bermanfaat dan tidak bermanfaat, menurut kaca mata ekonomi. Sebagai contoh, jika dikalkulasi bahwa dibangunnya suatu jalan tembus yang membela taman nasional jauh lebih menguntungkan secara ekonomis dibandingkan dengan tidak dibangunnya jalan itu, maka dalam kacamata utilitarianisme seharusnya pemerintah memutuskan untuk membangunnya, walaupun dengan pembangunan jalan itu banyak pohon-

pohon langka yang akan dibabat dan turut pula akan mengancam keberadaan hewan-hewan langka yang ada di taman nasional tersebut. Pertimbangan-pertimbangan demikian seringkali justru mengorbankan keadilan dalam arti yang hakiki, karena hakikat keadilan itu memang tidak berpatokan pada jumlah manfaat secara ekonomis⁵⁸.

Roscoe Pound sebagai salah satu filsuf yang menganut paham sosiologis dengan onsep keadilannya menyatakan bahwa keadilan adalah melihat hasil-hasil konkrit yang bisa diberikan kepada masyarakat berupa pemuasan kebutuhan manusia yang sebanyak-banyaknya dengan pengorbanan yang sekecil-kecilnya. Asumsi dasar menurut Pound adalah suatu keadilan dapat tercapai apabila dapat memenuhi kebutuhan dasar manusia sebanyak-banyaknya dan dengan pengorbanan yang sekecil-kecilnya. Asumsi Pound menunjukkan bahwa keadilan yang diberikan kepada seseorang membutuhkan pengorbanan. Keadilan membutuhkan suatu pengorbanan satu pihak terhadap pihak lain. Sebab jika tidak demikian maka konkretisasi keadilan sulit diwujudkan bagi setiap orang. Keadaan ini menciptakan konflik kepentingan. Identifikasi Pound adanya konflik kepentingan, memunculkan pemikiran bahwa hukum harus menjadi sarana rekayasa sosial. Hal ini dapat dilakukan di pengadilan dan pembuatan undang-

⁵⁸ Darji Darmodiharjo dalam Muhamad Erwin, 2012, *Filsafat Hukum Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, h. 229.

undang⁵⁹. Diperlukan penataan kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat agar tercipta pola keseimbangan yang proporsional. Manfaatnya adalah terbangunnya suatu struktur masyarakat sedemikian rupa hingga secara maksimum mencapai kepuasan akan kebutuhan dengan seminimum mungkin menghindari benturan dan pemborosan⁶⁰.

3. Teori Hukum Progresif dan teori Rekonstruksi Hukum sebagai *Aplication Theory*

Seirama dengan perkembangan bidang hukum dewasa ini telah berkembang berbagai pendirian dari para sajana tentang hukum, salah satunya adalah pemikiran dari Satjipto Rahardjo mengenai Hukum Progresif. Tidak dapat dipungkiri, pemikiran Hukum Progresif ini telah memberikan warna bagi perkembangan hukum di Indonesia.

Progresif adalah kata yang berasal dari bahasa asing (Inggris) yang asal katanya adalah *progress* yang artinya maju. *Progressive* adalah kata sifat, jadi sesuatu yang bersifat maju. Hukum Progresif berarti hukum yang bersifat maju. Pengertian progresif secara harfiah ialah, *favouring new, modern ideas, happening or developing*

⁵⁹ Antonius Cahyadi, E.Fernando M. Manulang, 2010, *Pengantar ke Filsafat Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, h.111.

⁶⁰ Satjipto Rahardjo dalam Bernard L Tanya, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y. Hage, 2009, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, CV. Kita, Surabaya, h. 180.

steadily⁶¹ (menyokong ke arah yang baru, gagasan modern, peristiwa atau perkembangan yang mantap), atau berhasrat maju, selalu (lebih) maju, meningkat.⁶²

Istilah hukum progresif di sini adalah istilah hukum yang diperkenalkan oleh Satjipto Rahardjo, yang dilandasi asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia. Satjipto Rahardjo merasa prihatin dengan rendahnya kontribusi ilmu hukum dalam mencerahkan bangsa Indonesia, dalam mengatasi krisis, termasuk krisis dalam bidang hukum itu sendiri. Untuk itu beliau melontarkan suatu pemecahan masalah dengan gagasan tentang hukum progresif.

Adapun pengertian hukum progresif itu sendiri adalah mengubah secara cepat, melakukan pembalikan yang mendasar dalam teori dan praksis hukum, serta melakukan berbagai terobosan. Pembebasan tersebut didasarkan pada prinsip bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya dan hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia.⁶³

Pengertian sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo tersebut berarti hukum progresif adalah serangkaian tindakan yang radikal, dengan mengubah sistem hukum (termasuk merubah peraturan-peraturan hukum bila perlu) agar hukum lebih

⁶¹ *Oxford Learner's Pocket Dictionary (New Edition)* (Edisi ketiga) Oxford University Press, Oxford, h. 342.

⁶² Pius A Partanto dan M. Dahlan Al Barry, 2001, *Kamus Ilmiah Populer*, Arkola, Surabaya, h. 628.

⁶³ Satjipto Rahardjo, 2007, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, h. 154.

berguna, terutama dalam mengangkat harga diri serta menjamin kebahagiaan dan kesejahteraan manusia.

Secara lebih sederhana beliau mengatakan bahwa hukum progresif adalah hukum yang melakukan pembebasan, baik dalam cara berpikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja untuk menuntaskan tugasnya mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan. Jadi tidak ada rekayasa atau keberpihakan dalam menegakkan hukum. Sebab menurutnya, hukum bertujuan untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan bagi semua rakyat.⁶⁴

Satjipto Rahardjo mencoba menyoroiti kondisi di atas ke dalam situasi ilmu-ilmu sosial, termasuk ilmu hukum, meski tidak sedramatis dalam ilmu fisika, tetapi pada dasarnya terjadi perubahan yang fenomenal mengenai hukum yang dirumuskannya dengan kalimat dari yang sederhana menjadi rumit dan dari yang terkotak-kotak menjadi satu kesatuan. Inilah yang disebutnya sebagai pandangan holistik dalam ilmu (hukum).

Pandangan holistik tersebut memberikan kesadaran visioner bahwa sesuatu dalam tatanan tertentu memiliki bagian yang saling berkaitan baik dengan bagian lainnya atau dengan keseluruhannya. Misalnya saja untuk memahami manusia secara

⁶⁴ Loc.cit.

utuh tidak cukup hanya memahami, mata, telinga, tangan, kaki atau otak saja, tetapi harus dipahami secara menyeluruh.⁶⁵

Hukum progresif merupakan salah satu gagasan yang paling menarik dalam literatur hukum Indonesia pada saat ini. Dikatakan menarik, karena Hukum Progresif telah menggugat keberadaan hukum modern yang telah dianggap mapan dalam berhukum kita selama ini.⁶⁶

Hukum progresif menyingkap tabir dan mengeledah berbagai kegagalan hukum modern yang didasari oleh Filsafat positivistik, legalistik, dan linier tersebut untuk menjawab persoalan hukum sebagai masalah manusia dan kemanusiaan.⁶⁷

Dalam konteks hukum progresif, hukum tidak hanya dijalankan dengan kecerdasan spiritual. Menjalankan hukum haruslah dengan determinasi, empati, dedikasi, komitmen terhadap penderitaan bangsa untuk berani mencari jalan lain guna mensejahterakan rakyat.

⁶⁵ Satjipto Rahardjo, 2004, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Muhammadiyah Press University, Surakarta. h. 18.

⁶⁶ Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, h. v.

⁶⁷ *Loc.cit.*

Melalui pemikiran hukum progresif ini Satjipto Rahardjo kemudian melakukan elaborasi mendalam mengenai peranan hukum dan bagaimana seharusnya hukum diperankan dalam mengatur kehidupan masyarakat Indonesia.⁶⁸

Gagasan hukum progresif yang dicetuskan Satjipto Rahardjo disampaikan dalam berbagai seminar, diskusi, dan pertemuan ilmiah dan telah mengundang berbagai komentar dari berbagai kalangan dalam mengkritisi pemikiran hukum progresif tersebut.⁶⁹

Asumsi dasar hukum progresif adalah mengenai pandangan tentang hubungan antara hukum dan manusia. Ada penegasan prinsip bahwa “hukum adalah untuk manusia”, bukan sebaliknya.⁷⁰ Berkaitan dengan itu bahwa hukum tidak ada untuk

⁶⁸ Romly Atmasasmita, 2012, *Teori Hukum Integratif; Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, Genta Publishing, Yogyakarta, h. 86

⁶⁹ Pandangan Teori Hukum Progresif menurut Satjipto Rahardjo, merupakan gagasan yang berintikan 9 (Sembilan) pokok pemikiran sebagai berikut ;

- 1) Hukum menolak tradisi *analytical jurisprudence* atau *rechtsdogmatik* dan berbagai paham dengan aliran seperti *legal realism*, *freirechtslekre*, *sociological jurisprudence*, *interressenjuriprudenz* di Jerman, teori hukum alam dan *critical legal studies*.
 - 2) Hukum menolak pendapat bahwa ketertiban (*order*) hanya bekerja melalui institusi-institusi kenegaraan.
 - 3) Hukum progresif bertujuan untuk melindungi rakyat menuju kepada ideal hukum.
 - 4) Hukum menolak status-quo serta tidak ingin menjadikan hukum sebagai teknologi yang tidak bernurani, melainkan suatu institusi yang bermoral.
 - 5) Hukum adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia pada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia.
 - 6) Hukum progresif adalah hukum yang pro rakyat dan hukum yang pro keadilan.
 - 7) Asumsi dasar hukum progresif adalah bahwa hukum untuk manusia, dan bukan sebaliknya.
 - 8) Hukum bukan merupakan suatu institusi yang absolute dan final, melainkan sangat terngatung pada bagaimana manusia melihat dan menggunakannya. Manusialah yang merupakan penentu.
 - 9) Hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*)
- Ibid.* hlm. 88-89.

⁷⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, Hukum Yang Membebaskan*, Jurnal Hukum Progresif, PDIH Semarang, Volume I Nomor 1, April, 2005, h. 5.

dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan lebih besar. Setiap kali ada masalah dengan hukum, hukumlah yang ditinjau dan diperbaiki dan bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum.⁷¹

Begitu juga halnya dengan ketentuan hukum yang terkait dengan Pengelolaan Sumber Daya Air PDAM yang menunjukkan adanya ketidakjelasan atau pertentangan, maka mengacu pada pandangan hukum progresif, ketentuan hukum itu yang mesti harus diperbaiki atau disempurnakan, dalam arti dikonstruksi normanya, sehingga membuka peluang bagi masyarakat mendapat keadilan dalam mendapatkan air minum dari PDAM, sebagai bagian dari upaya untuk membuat masyarakat (manusia) sejahtera dan bahagia.

Hukum progresif menolak pendapat bahwa ketertiban (*order*) hanya bekerja melalui institusi-institusi kenegaraan. Hukum progresif ditujukan untuk melindungi rakyat menuju kepada ideal hukum dan menolak status-quo, serta tidak ingin menjadikan hukum sebagai teknologi yang tidak bernurani, melainkan suatu institusi yang bermoral.⁷²

Konsep pemikiran tersebut diatas ditawarkan untuk diimplementasikan dalam tataran agenda akademik dan agenda aksi. Hukum adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera, dan

⁷¹ Endang Sutrisno, *Op.Cit*, h. 67.

⁷² Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, ... h. 2.

membuat manusia bahagia.⁷³ Pernyataan tersebut merupakan pangkal pikiran yang akhirnya memuncak pada tuntutan bagi kehadiran hukum progresif. Pernyataan tersebut mengandung paham mengenai hukum, baik konsep, fungsi serta tujuannya. Hal tersebut sekaligus merupakan ideal hukum yang menuntut untuk diwujudkan. Sebagai konsekuensinya, hukum merupakan suatu proses yang secara terus-menerus membangun dirinya menuju ideal tersebut. Inilah esensi hukum progresif. Secara spesifik hukum progresif adalah suatu hukum yang pro rakyat dan hukum yang pro keadilan.⁷⁴

Dalam konteks paparan di atas kiranya demikian relevan dan urgen beberapa pokok pikiran hukum progresif dari Satjipto Rahardjo, kaitannya dengan Pengelolaan Sumber Daya Air PDAM karena;

- a. Hukum progresif ditujukan untuk melindungi rakyat dengan ideal hukum.
- b. Hukum adalah institusi yang bertujuan mengantarkan manusia (anak) pada perlindungan hukum terhadap masyarakat dari Pengelolaan Sumber Daya Air PDAM.
- c. Hukum progresif adalah hukum yang pro rakyat dan hukum yang pro keadilan.

⁷³ Loc.cit.

⁷⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, Hukum Yang Membebaskan...*, op.cit. h. 5

Sebelum mendefinisikan rekonstruksi, terlebih dahulu peneliti akan menjelaskan pengertian konstruksi dalam judul penelitian ini, karena kata konstruksi pada rekonstruksi merupakan kata yang menerangkan kata rekonstruksi itu sendiri. Tujuannya adalah agar dapat mengetahui jelas perbedaan-perbedaan dari makna-makna tersebut, sehingga mampu memberikan pemahaman maksud dari penelitian ini.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat, konstruksi adalah susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Makna suatu kata ditentukan oleh kostruksi dalam kalimat atau kelompok kata⁷⁵. Menurut Sarwiji yang dimaksud dengan makna konstruksi (*construction meaning*) adalah makna yang terdapat dalam konstruksi kebahasaan⁷⁶. Jadi, makna konstruksi dapat diartikan sebagai makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada didalam sebuah kata dalam kajian kebahasaan. Konstruksi dapat juga didefinisikan sebagai susunan (model, tata letak) suatu bangunan (jembatan, rumah, dan lain sebagainya)⁷⁷.

Kata konstruksi ini dalam kenyataannya adalah konsep yang cukup sulit untuk dipahami dan disepakati kata konstruksi mempunyai beragam interpretasi, tidak dapat didefinisikan secara tunggal, dan sangat tergantung pada konteksnya. Beberapa

⁷⁵ Alwi, Hasan. 2007, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*. PT. Balai Pustaka, Jakarta.

⁷⁶ Suwandi, Sarwiji. 2008, *Semantik Pengantar Kajian Makna*. Media Perkasa, Yogyakarta.

⁷⁷ Pusat Bahasa, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*. Balai Pustaka, Jakarta.

definisi konstruksi berdasarkan konteksnya perlu dibedakan atas dasar : proses, bangunan, kegiatan, bahasa dan perencanaan.

Dari beberapa uraian diatas definisi makna konstruksi dalam konteks hubungannya dengan penelitian ini memiliki arti suatu bentuk, tata cara atau secara lebih luas merupakan pola-pola hubungan yang ada di dalam suatu system yang membentuk suatu proses kerja dalam hal ini proses perencanaan peraturan.

Rekonstruksi dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* berasal dari kata „konstruksi“ berarti pembangunan yang kemudian di tambah imbuhan „re“ pada kata konstruksi menjadi „rekonstruksi“ yang berarti pengembalian seperti semula.⁷⁸ Dalam *Black Law Dictionary*⁷⁹, *reconstruction is the act or process of rebuilding, recreating, or reorganizing something*, rekonstruksi di sini dimaknai sebagai proses membangun kembali atau menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu.

B.N. Marbun dalam *Kamus Politik* mengartikan rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.⁸⁰

⁷⁸ Departemen Pendidikan Nasional, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, h. 942.

⁷⁹ Bryan A.Garner, 1999, *Black' Law Dictionary*, West Group, ST. Paul Minn, h. 1278.

⁸⁰ B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, h. 469.

Rekonstruksi yang berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai– nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi semula. Untuk kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah itu peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikira-pemikir terdahulu, kewajiban para rekonstruktor adalah melihat pada segala sisi, agar kemudian sesuatu yang coba dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar pada subjektifitas yang berlebihan, dimana nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin kita bangun tersebut. Maka rekonstruksi dalam penelitian ini yaitu upaya untuk melakukan suatu perbaikan atas perlindungan hukum warganegara atau masyarakat dari Privitasi PDAM.

Dalam literatur Hukum Islam yang kontemporer, kata ”pembaruan” silih berganti dipergunakan dengan kata reformasi, modernnisasi, dekonstruksi, rekonstruksi, Ishlah dan *tajdid*. Di antara kata-kata tersebut yang paling banyak digunakan adalah kata reformasi, islah dan *tajdid*.⁸¹ Kata”*Tajdid*” dianggap yang paling tepat apabila berbicara tentang pembaruan hukum Islam. Bustami Muhammad

⁸¹ Abdul Manan, 2009, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, ctk. Ketiga, Kencana Prenada Group, Maret, Jakarta, h. 218.

Saad, mengemukakan bahwa kata "Tajdid" lebih tepat digunakan untuk membahas tentang pembaruan hukum sebab 'tajdid' mempunyai arti pembaruan.⁸²

Kata tajdid dalam pembaruan hukum Islam mempunyai dua makna, Pertama, apabila dilihat dari segi sasaran, dasar, landasan, dan sumber yang tidak berubah-ubah, pembaruan bermakna mengembalikan segala sesuatu kepada aslinya. Kedua, pembaruan bermakna modernisasi apabila sasaran tajdid itu mengenai hal-hal yang tidak mempunyai sandaran, dasar, landasan, dan sumber yang berubah-ubah seperti metode, sistem, teknis, strategi untuk disesuaikan dengan kondisi, ruang, dan waktu.

Menurut Masjfuk Zuhdi, kata tajdid lebih komprehensif pengertiannya sebab dalam tajdid terdapat tiga unsur yang saling berhubungan. *Pertama, al-I'adah*, artinya mengembalikan masalah-masalah agama yang bersifat khilafiah kepada sumber ajaran Islam, yaitu Alquran dan Al-Hadis. *Kedua, Al-Ibanah*, artinya purifikasi atau pemurnian ajaran Islam dari segala macam bentuk *bid'ah* dan *khufara* serta pembebasan berpikir (liberalisasi) ajaran Islam dari fanatik mazhab, aliran, ideologi yang bertentangan dengan prinsip-prinsip ajaran Islam. *Ketiga, al-Ihya*, artinya menghidupkan kembali, menggerakkan, memajukan, dan memperbarui pemikiran dan melaksanakan ajaran Islam.⁸³

⁸² *Ibid*, h. 219.

⁸³ *Ibid*, h. 221.

Dalam teori hukum manusia, terbentuknya norma hukum (yang meliputi perintah dan larangan) tersusun dari ide, konsep, dan cara pandang yang untuk setiap bangsa berbeda. Apabila ide, konsep, dan cara pandangnya adalah individualistis, hukum yang dibentuknya bersifat individualistis. Ekistensi hukum pidana Belanda yang nota benanya warisan kolonial, menurut Rende David menonjolkan sifat individualisme, liberalisme, dan *individual right*,⁸⁴ jelas tidak tepat diberlakukan di Indonesia yang berpandangan Pancasila dan mengutamakan keseimbangan. Hal inilah yang sesungguhnya menjadi penyebab munculnya ketidakadilan hukum di Indonesia sehingga perlu dilakukan pembaharuan hukum pidana (*Penal Reform*).

G. Kerangka Pemikiran

Penelitian ini diawali dengan pemaparan latar belakang yang mencoba untuk mengidentifikasi berbagai problematik, baik problematik sosiologis, filosofis, maupun yuridis berkaitan dengan rekonstruksi Pengelolaan Sumber Daya Air PDAM sesuai dengan judul disertasi.

⁸⁴ Barda Nawawi Arief, 1998, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, h 100.

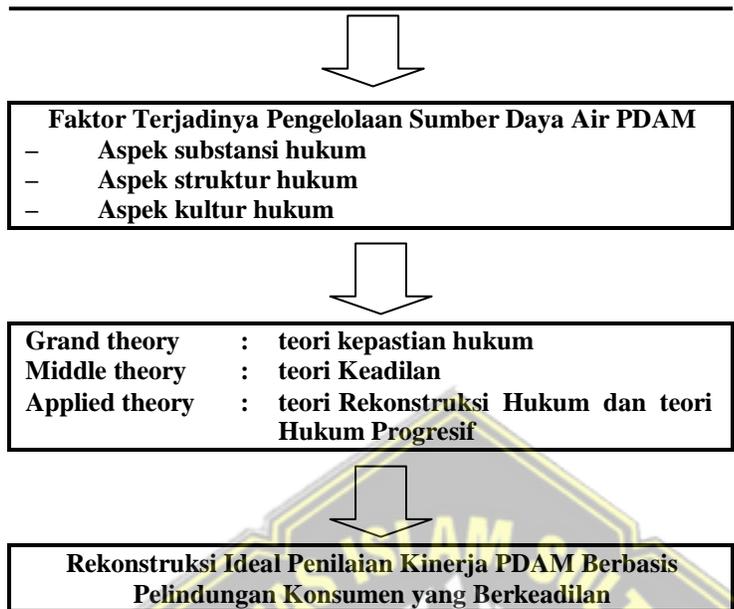
Selanjutnya dengan menggunakan teori-teori hukum yang ada yang didukung metode penelitian beserta pendekatan-pendekatan ilmiahnya, dilakukan pembahasan terhadap permasalahan penelitian dengan menekankan kajian pada rumusan masalah yang diteliti. Setelah melalui analisa dan pembahasan kemudian diberikan kesimpulan hasil penelitian dan rekomendasi. Untuk jelasnya mengenai kerangka berpikir, alur berpikir pemecahan masalah dapat dilihat pada bagan dibawah ini;

TABEL 1
KERANGKA BERPIKIR
REKONSTRUKSI IDEAL PENGELOLAAN SUMBER DAYA AIR
PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) BERBASIS
Keadilan



TABEL 2
KERANGKA PEMECAHAN MASALAH
REKONSTRUKSI IDEAL PENGELOLAAN SUMBER DAYA AIR
PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) BERBASIS
Keadilan





H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Robert C. Bogdan & Kropp Bilden sebagaimana dikutip oleh Lexsy J. Meleong, paradigma penelitian diartikan sebagai kumpulan longgar dari sejumlah asumsi yang dipegang bersama, konsep atau proporsi yang mengarahkan cara berpikir dari peneliti⁸⁵. Paradigma yang penulis gunakan dalam penelitian hukum disertasi ini adalah paradigma konstruktivisme, hal tersebut sebagaimana telah diuraikan dalam

⁸⁵ Lexsy J. Meleong, 2002, Metodologi Penelitian Kualitatif, PT. Remaja Rosdikarya, Bandung, h. 30.

perumusan masalah dan tujuan penelitian tersebut di atas, adalah merekonstruksi Pengelolaan Sumber Daya Air PDAM Berbasis Keadilan.

Persoalan yang akan dikaji dan akan diteliti adalah tentang Pengelolaan Sumber Daya Air PDAM Berbasis Keadilan, kelemahan-kelemahan Pengelolaan Sumber Daya Air PDAM Berbasis Keadilan, selanjutnya menemukan teori baru dibidang hukum terkait dengan Pengelolaan Sumber Daya Air PDAM Berbasis Keadilan yang memberikan gambaran bahwa peraturan yang mengatur mengenai Pengelolaan Sumber Daya Air PDAM Berbasis Keadilan harus harmonis dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

2. Metode Pendekatan

Pendekatan penelitian diartikan sebagai suatu prosedur untuk mendapatkan data yang didasarkan atas ukuran-ukuran tentang yang berkaitan dengan masalah penelitian⁸⁶. Dalam penelitian ini metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis sosiologis (*socio-legal approach*) dimaksudkan untuk mempelajari dan meneliti hubungan timbal balik yang dikaitkan secara riil dengan variable-variable sosial yang lain⁸⁷.

⁸⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, Metode Penelitian Hukum dan Yurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, h. 34-35.

⁸⁷ Lexy J. Meleong, 2002, Op.cit. h. 3.

Penelitian kualitatif yaitu sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan pelaku yang dapat diamati. Pendekatan ini diarahkan pada data dan individu tersebut secara holistik (utuh). Jadi dalam hal ini tidak boleh mengisolasi individu atau organisasi ke dalam variable atau hipotesis, tetapi perlu memandang sebagai bagian dari suatu keutuhan.

3. Spesifikasi Penelitian

Untuk memperoleh data yang diperlukan untuk menyusun penulisan hukum ini, spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat deskriptif analisis, yaitu penelitian yang bertujuan untuk memperoleh gambaran yang jelas dan sistematis mengenai keadaan atau fakta yang ada terhadap permasalahan yang diteliti dan dipejari sebagai sesuatu yang utuh⁸⁸.

Spesifikasi penelitian ini adalah bersifat deskriptif analisis sesuai dengan masalah dan tujuan dalam penelitian ini. Deskriptif ini bukan dalam arti yang sempit, artinya dalam memberikan gambaran tentang fenomena yang ada dilakukan sesuai dengan metode penelitian. Fakta-fakta yang ada digambarkan dengan suatu interpretasi, evaluasi dan pengetahuan umum, karena fakta tidak akan mempunyai arti tanpa interpretasi, evaluasi dan pengetahuan umum.

⁸⁸ Mukti Fajar ND., dkk, 2010, Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h. 192.

4. Lokasi Penelitian

Untuk memperoleh data primer penelitian ini dilaksanakan di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Cirebon, dasar pemilihan lokasi tersebut sudah sesuai dengan judul penelitian hukum disertasi ini disamping dianggap sudah cukup lengkap untuk memperoleh data primer yang akan diteliti.

5. Subjek dan Objek Penelitian

a. Subjek Penelitian

Subjek penelitian merupakan pihak-pihak yang memiliki pemahaman tentang objek penelitian. Subjek dalam penelitian adalah Direktur PDAM Kabupaten Cirebon dan karyawan PDAM di Kabupaten Cirebon.

b. Objek Penelitian

Objek penelitian dapat diartikan sebagai aspek yang akan diteliti. Objek dalam penelitian ini adalah Pengelolaan Sumber Daya Air PDAM berbasis keadilan.

6. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang dipakai dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder. Data primer merupakan bahan penelitian yang berupa fakta-fakta empiris sebagai perilaku maupun hasil perilaku manusia. baik dalam bentuk perilaku verbal (perilaku nyata), maupun perilaku yang terdokumentasi dalam berbagai hasil perilaku atau catatan-catatan (arsip). Sedangkan data sekunder adalah data yang ada dalam bahan pustaka. Data sekunder antara lain mencakup dokumentasi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan-laporan dan sebagainya⁸⁹.

a. Data Primer

Merupakan bahan penelitian yang berupa fakta-fakta empiris sebagai perilaku manusia baik dalam bentuk perilaku verbal (perilaku nyata), maupun perilaku yang terdokumentasi dalam berbagai hasil perilaku atau catatan-catatan (arsip)⁹⁰. Menurut Sanapiah Faisal. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama yakni perilaku warga masyarakat melalui penelitian⁹¹.

b. Data Sekunder

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Mukti Fajar ND., dkk., 2010, Op.cit. h. 193.

⁹¹ Sanapiah Faisal, 1990, Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasi, Yayasan Asih Asah Asuh (YA3 Malang), Malang, h. 19.

Menurut Sumadi Suryabrata, yang dimaksud dengan data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan kepustakaan, data tersebut biasanya telah tersusun dalam bentuk dokumen-dokumen⁹². Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka, lazimnya dinamakan data sekunder⁹³. Lebih lanjut Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji mengemukakan bahwa dalam penelitian hukum, data sekunder meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan hukum tertier, adalah sebagai berikut:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang mengikat. Merupakan hukum yang bersifat *autoritatif* artinya memiliki otoritas, mutlak dan mengikat. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, catatan resmi, lembaran negara dan penjelasan, risalah⁹⁴. Dalam penelitian ini terdiri dari:
 - a) Undang Undang Dasar Tahun 1945.
 - b) Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
 - c) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.
 - d) Peraturan Pemerintah Nomor 50 tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah.

⁹² Sumadi Suryabrata, 1992, Metode Penelitian, Tajawali Press, Jakarta, h. 84.

⁹³ Soerjono Soekanto, 1986, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjau Singkat, CV. Rajawali, Jakarta, h. 14.

⁹⁴ Bambang Sugono, 2006, Metode Penelitian Hukum, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, h. 113.

- e) Peraturan Pemerintah Nomor 121 tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air.
 - f) Peraturan Pemerintah Nomor 122 tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum.
 - g) Peraturan Pemerintah Nomor 54 tahun 2017 tentang BUMD.
 - h) Peraturan Presiden Nomor 38 tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan pustaka atau data-data yang memberikan informasi atau penjelasan mengenai data primer⁹⁵. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan berupa buku-buku, hasil karya ilmiah, makalah, serta hasil penelitian terdahulu yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.
- 3) Bahan hukum tertier, yaitu data data atau bahan-bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder⁹⁶. Bahan hukum tertier dalam penelitian ini meliputi: kamus atau ensiklopedi yang memberikan batasan pengertian secara etimologi/arti kata atau secara gramatikal untuk istilah-istilah terutama yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat.

⁹⁵ Soerjono Soekanto, 2007, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, PT. TajaGrafindo Persada, Jakarta, h. 13.

⁹⁶ Ibid. h. 14.

7. Teknik Pengumpulan Data

Sesuai dengan sumber data yang dibutuhkan yaitu data primer dan data sekunder, maka metode pengumpulan data dalam penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Data Primer

Wawancara adalah cara yang dipergunakan untuk memperoleh keterangan secara lisan guna mencapai tujuan⁹⁷. Dalam penelitian ini penelitian menggunakan wawancara semi terstruktur yaitu jenis wawancara campuran antara antara wawancara terstruktur untuk mengetahui informasi baku di mana peneliti memiliki panduan wawancara dan wawancara tak terstruktur di mana wawancara berjalan mengalir sesuai topik atau dikatakan wawancara terbuka⁹⁸. Melalui wawancara dapat diketahui tentang Pengelolaan Sumber Daya Air PDAM.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dengan cara melakukan studi dokumentasi terhadap peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur dan dokumen-dokumen lainnya, yang berkaitan dengan objek atau materi penelitian. Studi pustaka

⁹⁷ Burhan Ashofa, 2004, Metode Penelitian Hukum, PT. Rineka Cipta, Jakarta, h. 95.

⁹⁸ Sugiyono, 2008, Memahami Penelitian Kualitatif, Alfabeta, Bandung, h. 233.

merupakan cara memperoleh data-data dengan memfokuskan pada data yang ada pada pustaka-pustaka baik yang terorganisir maupun yang tidak. Studi pustaka dimaksudkan untuk mencari data sekunder yang dibutuhkan guna menjelaskan data primer.

8. Teknik Penyajian Data

Data yang diperoleh selanjutnya disajikan dalam bentuk uraian yang disusun secara sistematis, logis, dan rasional. Dalam arti keseluruhan data yang diperoleh akan dihubungkan satu dengan yang lainnya dan disesuaikan dengan pokok permasalahan sehingga merupakan satu kesatuan yang utuh dengan pokok permasalahan yang diteliti.

9. Analisis Data

Teknik analisis data dalam disertasi ini menggunakan deskriptif kualitatif. Langkah analisis data penelitian akan dilakukan dengan mengikuti model interaktif dalam 3 (tiga) siklus kegiatan yang terjadi secara bersama, yaitu reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan. verifikasi. sebagai suatu kegiatan yang jalin menjalin pada saat, sebelum, selama dan sesudah pengumpulan data untuk mereformasi analisis. Reduksi data adalah proses pemilihan, pemutusan dan perhatian pada penyederhanaan, pengabsahan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Penyajian data sebagai kumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penarikan

kesimpulan, yaitu mencari keteraturan, pola-pola, penjelasan, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin, alur sebab akibat dan proposisi⁹⁹.

I. Originalitas Disertasi

Orsinalitas penelitian bukan sekedar bentuk pernyataan yang menyatakan bahwa penelitian yang dilakukan benar-benar orisinil (orginal), melainkan peneliti benar-benar telah membaca dan menelaah seluruh hasil penelitian sejenis dari yang pertama melakukan penelitian sejenis hingga penelitian yang terakhir sebelum penelitiannya sendiri dilakukan, baik itu penelitian disertasi, penelitian tesis maupun penelitian skripsi atau karya ilmiah lainnya. Orsinalitas yang demikian tentunya tidak mudah untuk dilakukan, karena jangankan seluruh penelitian sejenis yang ada di dunia ini, seluruh hasil penelitian yang ada di Indonesia saja yang memiliki ribuan perguruan tinggi tentunya sangat sulit untuk diwujudkan. Dengan alasan tersebutlah maka muncul solusi yang mewajibkan para penelitian membuat surat pernyataan di atas meterai bahwa penelitiannya orsinil.

Luasnya dunia ini dan jumlah perguruan tinggi yang tidak seluruhnya diketahui nama dan alamatnya, bukan mustahil suatu penelitian akan memiliki kesamaan judul, kesamaan masalah maupun kesamaan teori yang digunakan, dan bukan mustahil memiliki kesamaan hasil penelitian sekalipun memiliki perbedaan dalam penyusunan redaksi dan

⁹⁹ Lihat dalam Matthew Miles, Michael Huberman, 1992, Analisis Data Kualitatif, UI Press, Jakarta, h. 16-19.

bahasa. Penelitian dengan judul, permasalahan, teori dan hasil yang sama, jika dilakukan secara orsinalnya dengan memegang teguh moral dan etika penelitian, adalah sah, jika saja penelitiannya secara jujur menyatakan bahwa penelitian yang dilakukannya mengambil judul, permasalahan, dan teori yang sama dari peneliti terdahulu, namun dilakukan di lokasi dan waktu yang berbeda, jika hasil penelitian menyimpulkan hasil yang sama, maka hasil penelitian dari penelitian pertama yang terus-menerus diteliti akan menjadi hasil penelitian tersebut telah teruji dan bukan mustahil akan menjadi teori baru. Artinya pengujian hasil penelitian yang paling baik adalah teruji suatu hasil penelitian karena telah diteliti ulang berkali-kali.

Demikian halnya dengan penelitian ini, bukan mustahil ada kesamaan judul, masalah maupun bahasan, namun penelitian memegang teguh moral dan etika penelitian, sehingga semua kesamaan yang kebetulah tersebut bukan kesamaan karena adanya unsur kesengajaan, melainkan kesamaan berpikir sekalipun sedikit ataupun banyak. Penelitian tentang Rekonstruksi Ideal Pengelolaan Sumber Daya Air Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Berbasis Keadilan, bukan mustahil telah banyak dilakukan oleh penelitian terdahulu dalam berbagai bahasan, jauh lebih banyak yang diketahui penulis. Dibawah ini dikemukakan hasil penelitian terhadulu, sebagai berikut:

No	Penyusun	Judul	Kajian dan Temuan	Perbedaan dengan Disertasi Peneliti
----	----------	-------	-------------------	-------------------------------------

1	Hery Listyawati Program Pascasarjana Magister Hukum	Tesis : KONFLIK PEMANFAATAN SUMBER DAYA AIR UNTUK IRIGASI DI KABUPATEN SLEM	Penyebab terjadinya konflik pemanfaatan air di karenakan tidak jelasnya pengaturan tentang izin guna usaha air	Perbedaan mendasar dengan Disertasi Penulis adalah fokus penelitian lebih kepada Pengelolaan Sumber Daya Air Berkeadilan yang di kelola oleh PDAM bukan mengenai konflik pengelolaan Sumber Daya Air
2	SIDIQ SUDIBYO, NPM L4D005062 Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2006.	Tesis: PELAYANAN AIR BERSIH MELALUI KEMITRAAN PEMERINTAH-SWASTA (Studi Kasus: PDAM Kabupaten Semarang dan PT. Sarana Tirta Ungaran)	Kemitraan pemerintah – swasta menjadi solusi yang terbaik untuk mengatasi kekurangan dan keterbatasan Pemerintah dalam penyediaan prasarana dan sarana air bersih yang semakin meningkat seiring pertumbuhan penduduk dan perkembangan aktivitas ekonomi. Dengan berperannya sektor swasta yang dapat bekerja lebih efisien dibandingkan Pemerintah diharapkan pelayanan menjadi lebih baik dan tarif air bersih menjadi lebih murah.	Disertasi yang penulis teliti mengenai Pengelolaan Sumber Daya Air PDAM memiliki perbedaan yang sangat mendasar dengan hasil penelitian tesis tersebut yang memang bukan dari Program Studi Ilmu Hukum, karena Pengelolaan Sumber Daya Air yang diperbolehkan PP SPAM melalui PKS adalah bertentangan dengan UUD 1945 .
3	Suwari Akhmaddhian Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Kuningan	Skripsi : Pengaruh Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Konservasi Sumber Daya Air Terhadap	Kebijakan konservasi sumber daya air di kabupaten kuningan Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 12 Tahun 2007	Perbedaan mendasar dengan Disertasi Penulis adalah fokus penelitian lebih kepada Pengelolaan Sumber Daya Air Berkeadilan yang di kelola oleh PDAM bukan mengenai

		Kesadaran Lingkungan Masyarakat Kabupaten Kuningan	tentang Konservasi Sumber Daya Air sudah cukup efektif, untuk meningkatkan kesadaran masyarakat maka diperlukan inovasi-inovasi untuk peningkatan kesadaran masyarakat tersebut melalui lomba-lomba kebersihan baik di tingkat kecamatan ataupun desa dan menggali nilai-nilai kearifan loka	analisis kebijakan daerah terkait pengelolaan Sumber Daya Air
--	--	--	--	---

J. Sistematika Penelitian

Sesuai dengan sistematika penulisan disertasi maka disertasi dengan judul: Rekonstruksi Ideal Pengelolaan Sumber Daya Air Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Berbasis Keadilan, disusun secara sistematis dalam enam bab, yaitu sebagai berikut:

- BAB I** Pendahuluan, dalam bagian pendahuluan ini dijelaskan tentang: Latar Belakang Masalah; Rumusan Masalah; Tujuan Penelitian; Kegunaan Penelitian; Kerangka Konseptual; Kerangka Teori; Kerangka Pemikiran; Metode Penelitian; serta Sistematika Penulisan.
- BAB II** Tinjauan Pustaka menguraikan tentang teori-teori yang berhubungan dengan materi penelitian, dari teori tersebut dimaksudkan untuk

memberi gambaran dan pandangan secara umum tentang materi penelitian akan digunakan sebagai landasan dasar analisis.

BAB III Bab ini menguraikan bahasan yang didasari oleh rumusan masalah yang pertama, yaitu mengenai konstruksi Pengelolaan Sumber Daya Air PDAM yang saat ini berlaku dan diberlakukan dengan beberapa sub bab terkait dengan pokok bahasan bab ini.

BAB IV Bab ini menguraikan bahasan yang terkait dengan jawaban terhadap rumusan masalah yang kedua, yakni terkait dengan pelaksanaan Pengelolaan Sumber Daya Air PDAM di Indonesia saat ini dengan beberapa sub bab terkait dengan pokok bahasan bab ini.

BAB V Bahasan pada bab V menguraikan pokok bahasan mengenai rumusan masalah yang ketiga, yakni yang berkenaan konstruksi ideal Pengelolaan Sumber Daya Air PDAM berbasis keadilan dengan beberapa sub bab terkait dengan pokok bahasan bab ini.

BAB VI Sebagai bab terakhir berupa penutup, dalam bab ini disusun tentang kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan dalam rumusan masalah, serta saran.

