

DISERTASI

**REKONSTRUKSI PENGATURAN HUKUM TANGGUNG
JAWAB NEGARA TERHADAP PEMENUHAN
HAK ATAS AIR BERSIH**

*Reconstruction of The Legal Arrangements of State
Responsibility for The Fulfillment of The Right
to Clean Water*



OLEH :

**ANDI SRI REZKY WULANDARI
B013171006**

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

**REKONSTRUKSI PENGATURAN HUKUM TANGGUNG
JAWAB NEGARA TERHADAP PEMENUHAN
HAK ATAS AIR BERSIH**

*Reconstruction of The Legal Arrangements of State
Responsibility for The Fulfillment of The Right
to Clean Water*

DISERTASI

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor

**Program Studi
Ilmu Hukum**

Disusun dan diajukan oleh

**ANDI SRI REZKY WULANDARI
B013171006**

Kepada

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

DISERTASI

**REKONSTRUKSI PENGATURAN HUKUM TANGGUNG JAWAB
NEGARA TERHADAP PEMENUHAN HAK ATAS AIR BERSIH**

Disusun dan diajukan oleh:

ANDI SRI REZKY WULANDARI
B013171006

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi
Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 3 Oktober 2022
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

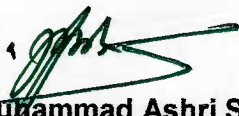
Promotor,



Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.
NIP. 195710291983031002

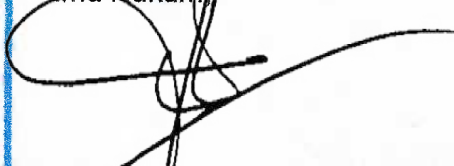
Co. Promotor,

Co. Promotor,



Prof. Dr. Muhammad Ashri S.H., M.H.
NIP. 196410051989031004

Ketua Program Studi S3
Ilmu Hukum,



Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP. 196408241991032002



Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A.
NIP. 197701202001122001

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP. 197312311999031003

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Andi Sri Rezky Wulandari
NIM : B013171006
Program Studi : S3 Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa Disertasi yang berjudul :
**"REKONSTRUKSI PENGATURAN HUKUM TANGGUNG JAWAB
NEGARA TERHADAP PEMENUHAN HAK ATAS AIR BERSIH"**

adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya di dalam naskah Disertasi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan/ditulis/diterbitkan sebelumnya, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti dan/atau dapat dibuktikan bahwa naskah disertasi ini sebagian atau keseluruhan merupakan hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan di proses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 3 Oktober 2022

Yang membuat pernyataan,



Andi Sri Rezky Wulandari

ABSTRAK

ANDI SRI REZKY WULANDARI. *Rekonstruksi Pengaturan Hukum Tanggung Jawab Negara Terhadap Pemenuhan Hak Atas Air Bersih* (dibimbing oleh Abdul Razak, Muhammad Ashri dan Iin Karita Sakharina).

Penelitian ini bertujuan menganalisis hakikat tanggung jawab negara terhadap pemenuhan hak atas air bersih di Indonesia, menganalisis pengaturan hukum tanggung jawab negara akan menjamin kepastian hukum terhadap pemenuhan hak atas air bersih di Indonesia serta menganalisis dan menemukan konsep ideal pengaturan hukum tanggung jawab negara terhadap pemenuhan hak atas air bersih.

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) serta dengan melakukan evaluasi terhadap undang-undang sumber daya air yang berlaku. Seluruh bahan hukum dianalisis secara kualitatif untuk menemukan konsep ideal pengaturan hukum tanggung jawab negara terhadap pemenuhan hak atas air bersih.

Hasil penelitian menunjukkan hakikat tanggung jawab negara terhadap pemenuhan hak atas air bersih di Indonesia adalah terselenggaranya fungsi-fungsi negara sebagai provider, regulator dan entrepreneur, yang didasarkan pada amanat UUD NRI Tahun 1945 agar pemanfaatan sumber daya air dikuasai oleh negara untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pengaturan hukum tanggung jawab negara telah menjamin kepastian hukum terhadap pemenuhan hak atas air bersih di Indonesia melalui hak atas air dalam UUD NRI Tahun 1945, hak atas air dalam peraturan perundang-undangan dan hak atas air dalam hukum hak asasi manusia internasional. Konsep ideal pengaturan hukum tanggung jawab negara terhadap pemenuhan hak atas air bersih dengan melakukan rekonstruksi hukum hak menguasai negara dan pembatasan pengelolaan dan perusahaan sumber daya air oleh swasta.

Kata kunci: rekonstruksi, pengaturan hukum, tanggung jawab negara, pemenuhan hak atas air bersih

ABSTRACT

ANDI SRI REZKY WULANDARI. Reconstruction of Legal Arrangements of State Responsibility for The Fulfillment of The Right to Clean Water (supervised by Abdul Razak, Muhammad Ashri and Iin Karita Sakharina).

The study aims to analyze the nature of state responsibility for the fulfillment of the right to clean water in Indonesia, analyze the legal arrangements of state responsibility that will guaranteed legal certainty for the fulfillment of the right to clean water in Indonesia and analyze and find the ideal concept of legal arrangements of state responsibility for the fulfillment of the right to clean water.

This research is a normative legal research using a statute approach, a comparative approach, a conceptual approach and by evaluating applicable water resource laws. All legal materials are qualitatively analyzed in order to find the ideal concept of state responsibility for the fulfillment of the right to clean water.

The results showed that the nature of the state's responsibility to the fulfillment of the right to clean water in Indonesia is the implementation of state functions as providers, regulators, entrepreneurs and umpires, which are based on the mandate of the 1945 NRI Constitution so that the use of water resources is controlled by the state to be used for the greatest prosperity of the people. The legal regulation of state responsibility has guaranteed legal certainty to the fulfillment of the right to clean water in Indonesia through the right to water in the 1945 NRI Constitution, the right to water in laws and regulations and the right to water in international human rights law. The ideal concept of regulating the law of state responsibility for the fulfillment of the right to clean water by reconstructing the law of the right to control the state over water and limiting the management and exploitation of water resources by the private.

Keywords: reconstruction a legal arrangement, the state responsibility, the fulfillment of the right to clean water

DAFTAR ISI

Halaman Sampul	i
Halaman Pengesahan	ii
Pernyataan Keaslian	iii
Abstrak	iv
Abstract	v
Kata Pengantar	vi
Daftar Isi	xi
Daftar Tabel	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	20
C. Tujuan Penelitian	20
D. Kegunaan Penelitian	20
E. Orisinalitas Penelitian	21
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	24
A. Landasan Teori	24
1. Teori Negara Hukum	24
2. Teori Fungsi dan Tujuan Hukum	30
3. Teori Tanggung Jawab Negara	37
4. Teori Fungsi Negara	49
5. Teori Kewajiban Hak Asasi Manusia Atas Air	56
B. Hakikat Air Bersih	62

C. Konsep Negara Kesejahteraan Perspektif Hak Asasi Manusia	69
D. Konsep Hak Menguasai Negara	83
E. Kerangka Pemikiran	92
Bagan Kerangka Pemikiran	100
F. Defenisi Operasional	101
BAB III METODE PENELITIAN	104
A. Jenis Penelitian	104
B. Bahan Hukum	105
C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	105
D. Analisis Bahan Hukum	106
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	107
A. Hakikat Tanggung Jawab Negara Terhadap Pemenuhan Hak	
Atas Air Bersih di Indonesia	107
1. Tanggung Jawab Negara Sebagai Provider	114
2. Tanggung Jawab Negara Sebagai Regulator	158
3. Tanggung Jawab Negara Sebagai Entrepreneur	174
B. Pengaturan Hukum Tanggung Jawab Negara Telah Menjamin	
Kepastian Hukum Terhadap Pemenuhan Hak Atas Air Bersih	
di Indonesia	196
1. Hak Atas Air Dalam UUD NRI Tahun 1945	203
2. Hak Atas Air Dalam Peraturan Perundang-Undangan	220
3. Hak Atas Air dalam Hukum Hak Asasi Manusia Internasional	236
C. Konsep Ideal Pengaturan Hukum Tanggung Jawab Negara	

Terhadap Pemenuhan Hak Atas Air Bersih di Indonesia	266
1. Rekonstruksi Hukum Hak Menguasai Negara	267
2. Pembatasan Secara Hukum Terhadap Pengusahaan	291
BAB V PENUTUP	309
A. Kesimpulan	309
B. Saran	310
Daftar Pustaka	

DAFTAR TABEL

1. Tabel 4.1 Jumlah Perusahaan Air Bersih Menurut Provinsi
Tahun 2015-2020 131
2. Tabel 4.2 Jumlah Pelanggan Perusahaan Air Bersih Menurut
Provinsi Tahun 2015-2020 134
3. Tabel 4.3 Negara-negara dengan cadangan air tawar terbesar
di dunia 138
4. Tabel 4.4 Aspek-Aspek Dalam Mengelola Sumber Daya Air 295

KATA PENGANTAR

ALHAMDULILLAH, Puji Syukur Kehadirat ALLAH SWT, karena berkat Hidayah dan Taufiq-Nya sehingga penulisan disertasi ini dapat terselesaikan. Sholawat dan salam senantiasa tercurahkan kepada Rasulullah Muhammad SAW sebagai manusia pilihan yang diutus menjadi rahmat bagi seluruh alam.

Disertasi ini berjudul Rekonstruksi Pengaturan Hukum Tanggung Jawab Negara Terhadap Pemenuhan Hak Atas Air Bersih. Penulis sangat menyadari bahwa dalam penyusunan disertasi ini masih terdapat kelemahan yang perlu banyak diperbaiki dan kekurang-kekurangan tersebut perlu segera dilengkapi. Dengan ini, melalui permohonan dengan segala kerendahan hati, penulis mengharapkan masukan, kritikan serta saran demi perbaikan disertasi ini.

Penulis juga menyadari bahwa dalam menyelesaikan pendidikan dan disertasi ini, banyak doa, dukungan, semangat serta bantuan yang diberikan oleh semua pihak, sehingga pada kesempatan berbahagia ini, penulis mengucapkan terima kasih tak terhingga dan penghargaan serta penghormatan setinggi-tingginya penulis sampaikan kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. Abdul Razak, SH.MH., selaku Promotor, Prof. Dr. Muhammad Ashri, SH.MH., selaku Ko Promotor, Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H.MA., selaku Ko Promotor yang telah memberi waktu dan kesempatan dalam membimbing penulis dengan penuh ketulusan dan

keikhlasan serta senantiasa mendorong penulis untuk segera menyelesaikan disertasi ini.

2. Prof. Dr. Farida Patittingi. SH.M. Hum., Prof. Dr. Marthen Arie, SH.MH., Prof. Dr. Hamzah Halim, SH.MH., MAP., Prof. Dr. Abdul Maasba Magassing, SH.MH., masing-masing selaku Tim Penilai yang telah banyak memberi masukan dan saran yang sangat membantu penulis pada penulisan disertasi ini.
3. Dr. Herlambang Perdana Wiratraman SH.MA., yang telah memberi masukan dan arahan serta berkenan menjadi penguji eksternal pada Ujian Promosi Doktor ini.
4. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan pendidikan pada Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
5. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A., mantan Rektor Universitas Hasanuddin atas kesempatan yang diberikan kepada penulis sebagai mahasiswa dan mengikuti perkuliahan di Program Doktor Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
6. Prof. Dr. Hamzah Halim, SH.MH.MAP., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin bersama para Wakil Dekan yang senantiasa membantu penulis dalam menyelesaikan pendidikan pada Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Hasanuddin.

7. Prof. Dr. Farida Patittingi. SH.M. Hum., mantan Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan sekaligus dosen yang senantiasa membuka wawasan penulis sebagai Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
8. Prof. Dr. Marwati Riza, SH.M.Si., selaku Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Hasanuddin yang telah membantu dan memotivasi serta memberi dorongan semangat untuk penulis sejak perkuliahan hingga penyelesaian pendidikan pada Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
9. Seluruh Dosen dan Staf Administrasi pada Program Studi S3 Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Hasanuddin yang telah menciptakan proses belajar mengajar yang baik.
10. Dr. Abdul Rahman, S.Pt., SE., MM., selaku Rektor Universitas Indonesia Timur yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan pendidikan pada Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
11. Dr. Amiruddin Pabbu, SH.MH., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia Timur beserta jajarannya yang senantiasa memberi dukungan kepada penulis dalam menyelesaikan pendidikan.
12. Lembaga Pengelola Dana Pendidikan Kementerian Keuangan (LPDP Kemenkeu) atas kesempatan untuk saya bisa mendapatkan Beasiswa Dosen Unggulan Indonesia Dalam Negeri (BUDI-DN).

13. Rekan-rekan Mahasiswa Angkatan 2017 ganjil Program Studi S3 Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Hasanuddin atas kebersamaannya yang penuh dengan semangat kekeluargaan, saling memotivasi dan membantu selama menjalani perkuliahan. Tak lupa saya dedikasikan disertasi ini untuk kedua teman angkatan saya (Alm) Nurdiyana Tadjuddin dan (Alm) Puspita Nirmala Sari yang telah mendahului kita. Semoga tenang di sisi Allah SWT. Aamiin

Di kesempatan ini pula saya secara khusus ingin menghaturkan terima kasih yang tak terhingga kepada kedua orang tua saya yang telah tiada, Ayahanda (Alm.) H. Andi Agussalim Sayuti Yusuf, S.H., dan (Alm.) Hj. Andi Magenolia (Alm.) yang telah melahirkan, membesarkan, mendidik dan mendoakan penulis dengan penuh pengorbanan dan kasih sayang selama perjalanan hidup penulis. Kepada kakak-kakak penulis Andi Fiola Musdalifah, Andi Sri Rahayu, S.E., (Alm.) Ir. Andi Sri Suryawati, Andi Faisal, S.E., serta kakak-kakak ipar maupun ponakan-ponakan penulis tersayang yang senantiasa memberi semangat bagi penulis. Serta seluruh keluarga besar dan sahabat-sahabat yang selalu memberi dukungan moril untuk penulis sehingga bisa menyelesaikan pendidikan. Terima kasih tak terhingga juga penulis tujukan untuk Para Dokter, Perawat dan Terapis di R.S Primaya Makassar maupun Klinik Cerebellum Makassar atas perawatannya selama ini, sehingga penulis bisa sembuh dan menyelesaikan pendidikan pada Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Hasanuddin.

Untuk semua itu, hanya kepada Allah SWT, penulis memanjatkan doa semoga kita semua senantiasa dalam limpahan Kasih Sayang dan Rahmat dari-Nya serta seluruh perjuangan selama menempuh pendidikan ini menjadi amal ibadah dan mendapat berkah dari Allah SWT. Semoga Disertasi ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Sumber Daya Air, Hukum Tata Negara dan Hukum Hak Asasi Manusia serta untuk kepentingan praktisi.

Salam hormat,

Makassar, Oktober 2022

Penulis,

Andi Sri Rezky Wulandari

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Air sebagai aset kehidupan manusia, yang bila berkurang atau habis, maka dapat dipastikan manusia tidak dapat melangsungkan kehidupannya. Dasar ini membuahkan pola pikir dan sikap dalam memposisikan air sebagai sumber daya yang utama bagi kehidupan manusia. Ismail Sarageldin menyatakan bahwa perang yang dihadapi manusia di masa yang akan datang tidak lagi tentang perebutan emas hitam (minyak), namun tentang emas biru (air).¹

Indonesia sebagai negara hukum, melalui Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan hasil amandemen ketiga, dimaknai bahwa negara berdasarkan hukum mengatur dan menyelenggarakan negara sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, secara manusiawi dan bermartabat dengan berkeadilan sosial. Melalui Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 pula, makna tersebut diperkuat dengan menggariskan tujuan dan cita-cita negara, bahwa dengan pembentukan pemerintah negara Indonesia yang memberikan jaminan terhadap perlindungan hak asasi manusia, mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan dengan ikut melaksanakan ketertiban dunia demi mendukung kehidupan masyarakat dunia yang

¹ Ismail Serageldin (Mantan Wakil Presiden Bank Dunia periode 1992-2000) melalui Theodorus H. W. Lumunon. 2015. *Tanggung Gugat Negara Terhadap Pemenuhan Hak Atas Air Dalam Peningkatan Derajat Kesehatan Masyarakat*. Disertasi tidak diterbitkan. Makassar, Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin, hlm. 2.

tertib, merdeka, berdaulat, adil dan makmur, yang merupakan rangkaian keikutsertaan Indonesia dalam menjaga perdamaian dunia. Oleh Para Pendiri Negara, perenungan akan hal-hal tersebut, membawa kepada kesepakatan yang menentukan bahwa bila ingin mencapai tujuan dan cita-cita ini serta membuat seluruh rakyat Indonesia merasakan kesejahteraan, maka menjadi kewajiban dan tugas negara melalui perangkat hukumnya untuk mewujudkan tujuan dan cita-cita tersebut.²

Memajukan kesejahteraan umum diartikan sebagai suatu kondisi dalam segala aspek kehidupan yang dapat dinikmati secara penuh oleh rakyat.³ Di sektor sumber daya air, hadirnya negara dalam pengelolaan sumber daya air merupakan wujud hak menguasai negara yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang sekaligus merupakan bentuk jaminan atas aksesibilitas dan perlindungan hak atas air rakyat dan atas hak asasi manusia secara menyeluruh, agar tetap terjaga dengan baik. Negara wajib untuk mendistribusikan dan menyediakan air sebagai salah satu kekayaan alam Indonesia guna terwujudnya pemenuhan kebutuhan dasar dan kesejahteraan rakyat secara adil dan makmur, merata ke seluruh lapisan masyarakat dengan merujuk pada pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 serta UU RI No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, maupun dalam sejumlah

² Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum* (Bandung, 1973), hlm. 7.

³ Jimly Asshiddiqie dalam Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Dalam Konstitusi Indonesia Dari UUD 1945 Sampai Dengan Perubahan UUD 1945 Tahun 2002* (Jakarta, 2005), hlm. 22.

peraturan perundang-undangan lain serta instrumen hukum hak asasi manusia internasional.⁴

Kondisi yang terjadi justru berbeda dengan tujuan negara untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Rakyat bukan hanya harus mengeluarkan biaya banyak untuk mendapatkan air bersih yang makin mahal, namun juga mesti berhadapan dengan kenyataan bahwa ketersediaan air bersih yang diperkirakan cukup, pada kenyataannya sejak 2008 kian menurun debitnya, kira-kira sebanyak 15-35 persen/kapita/tahun.⁵ Padahal bila melihat pada total potensi air di Indonesia yang mencapai 2.783,2 miliar m³/tahun, maka seharusnya ini bisa mencukupi. Total potensi ini malah harus dioptimalkan demi terwujudnya kemanfaatan sumber daya air yang berkelanjutan.⁶

Kenyataannya, permasalahan air bersih belum menjadi prioritas pemerintah. Data UNICEF dan WHO, bahwa Indonesia adalah salah satu dari 10 negara yang hampir dua pertiga dari populasi penduduknya tidak memiliki akses ke sumber air minum. 39 juta dari penduduk Indonesia belum memiliki akses terhadap air bersih. 70 persen dari 20 ribu sumber air minum rumah tangga yang diuji di Indonesia dalam sebuah studi, bahwa limbah kotoran yang mencemari lingkungan sekitar dan sumber

⁴ Arinto Nurcahyono, *et al*, "Hak Atas Air dan Kewajiban Negara dalam Pemenuhan Akses terhadap Air", *Mimbar*: 31 (2), 2015: 390.

⁵ Hasil dari studi yang dilakukan oleh organisasi *Carrying Capacity Network* yang berlokasi di Amerika Utara. Oswaldo De Riverro, *Mitos Perkembangan Negara* (Yogyakarta, 2008), hlm. 263.

⁶ Kompas dalam Dimas Putra Pradhyaksa, "Pengaturan Pendayagunaan Sumber Daya Air Dalam Undang-Undang Cipta Kerja Dan Korelasinya Dengan Pasal 33 UUD 1945", *Ascarya, Islamic Science, Culture, and Social Studies*, 1 (2), 2021: 72.

airnya sendiri yang menyebabkan penyakit diare dan merupakan penyebab utama kematian balita di Indonesia.⁷

Kelangkaan air juga mengalami peningkatan seiring terjadinya deforestasi, betonisasi, polusi hingga global warming yang berdampak pada sepertiga dari seluruh sekolah di dunia tidak memiliki akses air bersih dan sanitasi yang memadai. Setengah dari rumah sakit diisi penderita penyakit yang disebabkan oleh air kotor atau sanitasi yang buruk. Dua pertiga penduduk dunia hidup dengan kondisi air yang tercemar. 1,8 miliar orang mengalami kelangkaan air. Bahkan, setiap 90 detik terjadi kematian anak yang disebabkan karena diare yang jumlahnya diperkirakan bertambah dari tahun ke tahun dengan sepersepuluh orang tidak memiliki akses air bersih. Menurut perkiraan Erina Rahmadyanti, sebanyak 564 sungai yang menjadi potensi 6 persen air bersih dunia, sekitar 58 persen telah tercemar.⁸

Data lain menyebutkan bahwa, kematian anak di Indonesia akibat diare dan *waterborne disease* menyebabkan biaya untuk perawatan kesehatan di pusat-pusat pelayanan kesehatan membengkak. Diperkirakan sekitar 443 juta hari sekolah anak yang hilang akibat sakit yang diderita dikarenakan buruknya kualitas dan akses terhadap air dan sanitasi.⁹ Di Afrika dan Asia, perempuan dan anak-anak berjalan rata-rata

⁷ (<https://www.unicef.org/indonesia/id/press-releases/indonesia-hampir-70-persen-sumber-air-minum-rumah-tangga-tercemar-limbah-tinja>) diakses pada tanggal 10 Januari 2022.

⁸ Erina Rahmadyanti melalui (<https://unesa.ac.id/harl-air-sedunia-2022-begini-strategi-atasi-krisis-air-menurut-gubes-unesa>) diakses pada tanggal 22 Maret 2022.

⁹ John Scanlon, "Water as Human Right", *United Kingdom International Union for Conservative of Natural and Natural Resources*, hlm. 1.

3,7 mil per hari hanya untuk mengumpulkan air dengan mengabaikan waktu sekolahnya.¹⁰

Pertambahan jumlah penduduk yang ditandai dengan meningkatnya aktivitas perekonomian, yang memberikan pengaruh yang signifikan terhadap ketersediaan dan kecukupan air bersih.¹¹ Kenyataan mengenai keadaan, ketersediaan dan dampak buruk dari persoalan air di berbagai belahan dunia, mendorong dunia dengan lembaga-lembaga kesehatan masyarakat untuk memberikan dukungan berupa program-program yang secara penuh yang bertujuan untuk mencapai manfaat air bagi manusia.

Akses air bersih menjadi sangat penting sebagai salah satu indikator terpenuhinya hak atas air. Demikian pula indikator kelayakan, yang sekitar 159 juta penduduk Indonesia belum memiliki akses memadai terhadap air bersih. Selebihnya, walaupun bisa mengakses air tapi tidak bersih dan tidak layak secara kesehatan. Akses air yang tidak layak inilah yang bila terus dipaksakan akan menimbulkan berbagai gangguan, kerusakan hingga bahaya yang berkepanjangan.

Tahun 2021 lalu, Indonesia diprediksi sebagai negara ke-4 dengan jumlah penduduk terbanyak 276 juta jiwa. Bisa dipastikan, bahwa keseluruhan jumlah penduduk tersebut memiliki keinginan yang sama,

¹⁰ Josina Augusthina Yvonne Wattimena, "Pemenuhan Hak Atas Air Bersih dan Sehat, Serta Hak Menggugat Masyarakat", *Balobe Law Journal*, 1 (1), 2021: 3.

¹¹ Hefni Effendi, *Telaah Kualitas Air, Bagi Pengelolaan Sumber Daya dan Lingkungan* (Yogyakarta, 2003), hlm. 5.

yaitu agar terpenuhi semua kebutuhan dasarnya termasuk air bersih.¹² Pertumbuhan penduduk yang terus meningkat menyebabkan urbanisasi di semua wilayah di Indonesia. Dampak perubahan iklim yang berlangsung terus serta kerusakan lingkungan yang semakin tidak terkendali mengakibatkan persediaan air menjadi langka.

Indonesia yang mengalami kekurangan air bersih merupakan ancaman luar biasa bagi kesempatan masyarakat untuk mengembangkan kesejahteraannya secara berkeadilan sosial sebagaimana tujuan negara. Ancaman ini datang dari kegagalan pihak-pihak yang diberi kepercayaan dan izin dalam mengelola sumber daya air, yang justru dengan menggunakan daya dukung ekologi dan investasi besar, bukannya memberi nilai positif namun malah berdampak pada kelangkaan air bersih di hampir semua negara.¹³

Seperti diketahui, air merupakan zat yang berperan sangat penting dan menjadi posisi sentral dalam tubuh manusia dengan tugasnya sebagai pengatur sistem kerja tubuh, sebagai pelindung bagi organ tubuh manusia, sebagai pelembab jaringan mulut, mata dan hidung, sebagai pelumas sendi serta pengatur suhu tubuh¹⁴ dengan tanda awalnya dehidrasi, yang sangat berbahaya bila dibiarkan, mulai dari terganggunya kerja otak, matinya fungsi tubuh manusia hingga berujung pada

¹² Ratna Indah Lestari, *et al*, "Air dan Dampak Kelangkaannya Bagi Perekonomian Masyarakat Urban: Studi Pustaka Pulau Jawa", *Oeconomicus Journal of Economics*: 6 (1), December 2021: 39.

¹³ Eep Saefulloh Fattah dalam Theodorus H. W. Lumunon, *Op. Ci.t*, hlm. 2.

¹⁴ Fredrik Langi, *Water Quality Effects to Public Health*, Workshop on Watershed, UNESCO-IHE, Manado (2009).

kematian.¹⁵ Komposisi tubuh manusia, sekitar 60-70% terdiri dari air, yang untuk memenuhi komposisi tersebut dibutuhkan minum air matang paling kurang sekitar 2 liter/hari.¹⁶

Gambaran nyata tidak terpenuhinya hak atas air, seperti yang dialami penulis yang juga terjadi di beberapa wilayah di Kota Makassar. Penulis di tempat tinggalnya, selama bertahun-tahun hingga saat ini merasakan kondisi air yang sangat terbatas. Selain karena berada di daerah yang posisinya lebih tinggi, air melalui PDAM Kota Makassar yang diharapkan bisa mencukupi kebutuhan air bersih di daerah ini pun hanya bisa diperoleh secara baik pada musim hujan, itu pun hanya mulai pukul 2 dini hari hingga pagi, selebihnya hanya bisa menggunakan air tanah (air sumur galian atau bor) dengan bantuan pompa air. Kedalaman sumur galian atau bor yang jaraknya paling dekat adalah 30 meter, yang tergantung ada tidaknya mata air dan kondisi banyaknya bebatuan dalam tanah, sehingga menyebabkan biaya pengeboran air menjadi mahal, mencapai sekitar 400-500 ratus ribu rupiah/meter. Kondisi ini masih berlangsung hingga hari ini dan hal ini sangat menyulitkan warga masyarakat di wilayah ini, yang memaksa warga untuk berusaha menemukan solusi dengan caranya masing-masing, seperti mengebor air atau menggunakan jasa pengantar air bersih.¹⁷

¹⁵ F. Batmanghelijid M.D., *Air untuk Menjaga Kesehatan dan Penyembuhan Penyakit* (Jakarta, 2007), hlm. 17-20.

¹⁶ http://www.kompas.com/Tubuh_Manusia_Harus_Dipasok_Air_Sehat (diakses tanggal 19 Januari 2020).

¹⁷ Pengalaman penulis yang belum pernah dipublikasikan.

Kondisi ini tentunya sangat menyusahakan karena terjadi setiap tahun apalagi di berbagai tempat telah terjadi berbagai konflik dalam memperebutkan air bersih.¹⁸ Agar kondisi ini tidak terus berlanjut, dibutuhkan dorongan agar negara segera mengeluarkan kebijakan dengan menetapkan air sebagai kebutuhan dan hak (*human need and human right*)¹⁹ sebagai bentuk perlindungan negara kepada rakyatnya. Demi terwujudnya perlindungan hukum yang menyeluruh terhadap air yang merupakan kehidupan itu sendiri, maka penetapan hak atas air sebagai hak yang tertinggi dalam hukum hak asasi manusia menjadi sangat tepat.²⁰ Kesulitan mendapat air bersih terjadi di banyak daerah yang terus berulang dan membebani negara dari tahun ke tahun.

Melalui amandemen UUD NRI Tahun 1945 merumuskan Pasal 33 dalam 5 ayat yang mengatur hak menguasai negara atas seluruh sumber daya alam di Indonesia, termasuk sumber daya air melalui penemuan konsep-konsep: 1) Penguasaan negara terhadap cabang produksi yang utama atas hajat hidup masyarakat yang terkait kekayaan alam dan; 2) Konsep mensejahterakan rakyat secara adil dan merata yang dijalankan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang menjadi kunci dalam pengelolaan dan pengusahaan sumber daya air.²¹

¹⁸ Salman M.A., Salman & Siobhan McInerney-Lankford, *The Human Right to Water Legal and Policy Dimension* (Washington DC, 2004), hlm. 85.

¹⁹ Salman M.A., Salman & Siobhan McInerney-Lankford, *The Human Right to Water Legal and Policy /Dimension* (Washington DC, 2004), hlm. 85.

²⁰ Arinto Nurcahyono, *et al, ibid*, hlm. 389.

²¹ Konstitusi Indonesia yang dimaksud adalah UUD NRI Tahun 1945, di Jati Nugroho, "Hak Konstitusional Rakyat Atas Sumber Daya Air (Perlindungan Hukum Kearifan Lokal Dalam Kelembagaan Himpunan Petani Pemakai Air (HIPPA) di Provinsi Jawa Timur)", dalam Prosiding

Peningkatan kebutuhan air bersih disebabkan setiap bagian kehidupan sangat bergantung pada ketersediaan dan akses air bersih. Air bersih menjadi faktor penting pembangunan perekonomian negara hingga keseluruhan pertahanan nasional. Dasar konstitusional yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebagai penegasan yang menghendaki supaya seluruh kekayaan alam dapat menjadi sumber kehidupan yang sebesar-besarnya dapat dinikmati oleh rakyat, khususnya dalam rangka pemenuhan kebutuhan air bersih.

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 ini bukan menyerahkan hak menguasai seperti dalam kepemilikan perdata, namun hanya menyerahkan penguasaan untuk mengelola sumber daya air dan mendudukan negara hanya sebagai wali amanat. Air tetap milik rakyat sebagai barang publik (*public good*) yang hakikatnya harus digunakan dan dinikmati secara bersama-sama demi kelangsungan hidup seluruh rakyat Indonesia dan hal ini telah diadopsi menjadi prinsip penguasaan bersama. Prinsip penguasaan bersama ini yang merupakan pandangan tradisional, berlawanan dengan pandangan pengelolaan air moderen yang berdasarkan pada nilai ekonomi intrinsik (*intrinsic value*) dari air dengan berdasar pada keterbatasan dan kelangkaan air (*limited and scarcity water*).²²

Konferensi dan Dialog Negara Hukum Negara Hukum Indonesia Kemana Akan Melangkah?" *Mahkamah Konstitusi dan Epistema Institute*, (Oktober, 2012), 543.

²² Hamid Chalid dan Arief Ainul Yaqin, "Studi Tentang Hukum Air Dan Problematika Pemenuhan Hak Asasi Manusia Atas Air Di Indonesia" *Jurnal Hukum & Pembangunan*, (2018), 412.

Frasa “dikuasai” pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 ini juga dimaknai melalui Pasal 33 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Bentuk penguasaan negara demi kemakmuran rakyat yang berwawasan lingkungan dan berkeadilan sosial yang berlandaskan pengelolaan negara pada kedaulatan negara dan rakyat melalui demokrasi ekonomi yang memberikan kesempatan yang adil kepada setiap pelaku ekonomi untuk mencapai tujuannya. Pengaturan dalam GBHN yang merupakan pedoman kebijaksanaan pembangunan dalam bidang ekonomi Indonesia, menyebutkan bahwa demokrasi ekonomi sebagai salah satu yang menentukan pembangunan ekonomi yang melibatkan masyarakat dan harus memegang peran aktif dalam kegiatan pembangunan ekonomi tersebut.²³

Pengaturan sumber daya air yang ditegaskan dalam Pasal 4 UU RI No. 17 Tahun 2019 termasuk di dalamnya soal penguasaan negara dan hak rakyat atas air, tugas dan wewenang dalam mengelola sumber daya air, pengelolaan sumber daya air, perizinan, sistem informasi sumber daya air, pemberdayaan dan pengawasan, pendanaan, hak dan kewajiban, partisipasi masyarakat dan koordinasi diselenggarakan oleh pemerintah berdasar ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penjabaran hak menguasai negara secara terbatas terdapat dalam Pasal 5 UU RI No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air bahwa sumber daya air dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-

²³ Dochak Latief dan Suroso dalam Dimas Putra Pradhyaksa, *Op. Cit.*, hlm. 75.

besar kemakmuran rakyat yang mewujudkan kewajiban negara. Menurut Abrar Saleng, kaitan antara hak menguasai negara dengan sebesar-besar kemakmuran rakyat berupa segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat; melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau diatas bumi, air dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat; dan mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak memiliki kesempatan atau akan hilang kesempatannya dalam menikmati kekayaan alam.²⁴

Tujuan kesejahteraan masyarakat atas air bersih melalui penegasan sebesar-besar kemakmuran rakyat pada Pasal 5 UU RI No. 17 Tahun 2019 ini bersandar pada nilai-nilai keadilan dan hak asasi manusia yang menurut Pasal 2 UU RI No. 17 Tahun 2019 bahwa pengelolaan sumber daya air dijalankan berasaskan pada kemanfaatan umum, keterjangkauan, keadilan, keseimbangan, kemandirian, kearifan lokal, wawasan lingkungan, kelestarian, keberlanjutan, keterpaduan dan keserasian serta transparansi dan akuntabilitas.

Asas pengelolaan sumber daya air yang terpusat pada kepentingan bangsa dan negara yang pengelolaannya diutamakan untuk kebutuhan dan kemanfaatan dalam negeri sehingga ketersediaan dan akses ke

²⁴ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan* (Yogyakarta, 2007), hlm. 17.

sumber daya air secara layak dan sesuai dilakukan secara adil dan merata. Pengelolaan secara berkelanjutan akan menjamin ketersediaan tersebut yang berimplikasi pada pemenuhan hak rakyat atas air dan hal ini tidak terlepas dari hakikat air sebagai sumber kehidupan.

Rangkaian kewajiban negara dalam UU RI No. 17 Tahun 2019 ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (8), bahwa pengelolaan sumber daya air meliputi upaya perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pengevaluasian saat penyelenggaraan konservasi sumber daya air, pendayagunaan sumber daya air serta pengendalian ketika terjadi daya rusak air, diarahkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Tujuan negara dalam mengelola sumber daya air ini dapat dilihat pada Pasal 3 UU RI No. 17 Tahun 2019 yang secara implisit menyatakan yaitu memberikan jaminan atas kepastian hukum dan perlindungan atas pemenuhan hak rakyat atas air, keberlanjutan dari ketersediaan air dan sumber daya air agar memberikan manfaat secara adil melalui partisipasi masyarakat termasuk masyarakat adat, pelestarian fungsi air dan sumber air untuk menunjang keberlanjutan pembangunan, terlaksananya partisipasi masyarakat dalam pengawasan terhadap pemanfaatan sumber daya air yang dimulai dari perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi, pemanfaatan upaya konservasi air dan sumber air, mengendalikan daya rusak air secara terpadu menyeluruh sejak pencegahan, penanggulangan hingga pemulihan sumber air.

Meskipun demikian, seharusnya pengelolaan sumber daya air yang merujuk pada sejumlah pengaturan hukum, tidak mendapat kendala dalam memenuhi kebutuhan air bersih rakyat.²⁵ Air yang berhubungan dengan hak hidup seseorang sehingga tidak terlepas dari kerangka hak asasi manusia. Melalui pengakuan air sebagai hak asasi manusia mengindikasikan dua hal yaitu *pertama* air merupakan kebutuhan penting bagi manusia dan *kedua* perlunya perlindungan kepada setiap orang atas akses untuk mendapatkan air.²⁶

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia mengakui bahwa idealnya suatu keadaan dari manusia bebas adalah saat manusia tersebut menikmati kebebasannya dari ketakutan dan kemiskinan. Tercapainya kebebasan yang dinikmati oleh seseorang bila tercipta pula kondisi yang semua orang juga dapat menikmati hak-hak ekonomi, sosial dan budaya serta hak-hak sipil dan politik yang saling bergantung dan tidak terbagi-bagi satu sama lain.²⁷

Instrumen Hukum Hak Asasi Manusia Internasional yakni Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, melalui penyampaiannya terkait hak atas air sebagai syarat derajat kesehatan yang tertinggi, terdapat dalam Komentar Umum Nomor 15 Tahun 2002 oleh PBB yang menafsirkan dalam Pasal 11 dan 12, bahwa hak atas air tidak dapat dipisahkan dari hak-hak lainnya dalam hak asasi manusia, termasuk kebebasan

²⁵ Oswar Mungkasa, "Air Sebagai Hak Asasi Manusia", *PERCIK*. Edisi III, 2010, 1.

²⁶ Arinto Nurcahyono, *et al*, *Op. Cit.*, hlm. 389

²⁷ Theodorus H. W. Lumunon, *ibid*, hlm. 11.

mengelola akses atas air bersih.²⁸ Mengadopsi hak atas air selaku hak dasar manusia, maka dalam Pasal 11 ayat (1) Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, yang memuat hak standar hidup yang layak baik makanan, pakaian maupun perumahan, serta Pasal 12 ayat (1) memuat mengenai standar kesehatan jasmani rohani manusia, mengingatkan bahwa hak atas air yang merupakan bagian dari mencapai derajat kesehatan yang tertinggi, diharapkan melalui Pasal 11 dan 12 dan Komentar Umum Nomor 15 Tahun 2002 Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dapat menjadi instruksi PBB yang diperuntukkan bagi negara-negara penandatanganan dalam menjalankan tahapan untuk menjamin serta memberi kepastian akan akses air bersih dan sanitasi untuk setiap warga negara-negara peserta kovenan tersebut.²⁹

Penggunaan air untuk kebutuhan sehari-hari dalam UU RI No. 17 Tahun 2019 menyebutkan pada Pasal 6 bahwa negara menjamin hak rakyat atas air guna memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari bagi kehidupan yang sehat dan bersih dengan jumlah yang cukup, kualitas yang baik, aman, terjaga keberlangsungannya dan terjangkau, yang diartikan bahwa penggunaan air harus memikirkan dampak jangka panjang agar selanjutnya dapat dimanfaatkan oleh setiap generasi secara maksimal untuk memakmurkan rakyat.

²⁸ <http://referensi.elsam.or.id> (diakses tanggal 27 Februari 2019).

²⁹ I Gusti Ayu K. Rachmi Hadayani, *et. al.*, 2007. "Pengelolaan Sumber Daya Air Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945". *Pusat Penelitian dan Pengembangan Konstitusi dan Hak Asasi Manusia (PPKHAM) Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat (LPPM) Universitas Sebelas Maret*, hlm. 2.

Disebutkan bahwa air, pangan dan energi yang di dalam ketiganya mengandung hak dasar rakyat, adalah faktor penentu pertahanan demi kelangsungan hidup bangsa dan negara.³⁰ Pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 yang terkait tanggung jawab negara atas perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia atas air terdapat dalam sejumlah pasal-pasal yang memberi ruang agar negara bertindak sebagai suatu institusi dalam membentuk regulasi, kebijakan atau keputusan untuk ketiga sektor tersebut maupun sektor-sektor lainnya.

Meski demikian, patut disadari bahwa perlindungan hukum hak atas air yang didalamnya termasuk pemeliharaan sumber daya air yang memadai agar ketersediaan air tidak menurun. Negara yang telah memberi ruang bagi berlakunya investasi dengan harapan, melalui suatu investasi dapat mendukung pembangunan yang berwawasan lingkungan dan hak asasi manusia dalam penyediaan air bersih dalam negeri sebagai suatu upaya bagi pemenuhan terhadap hak rakyat atas air bersih dan bukan sebaliknya³¹ menjadikan air sebagai komoditas sentra ekonomi. Ini karena tanpa disadari bahwa air selain sebagai sumber kehidupan manusia, air juga telah menjadi lahan bisnis para investor.³² Sumber daya air yang seharusnya dinikmati bersama-sama untuk bermacam-macam

³⁰ Burhanuddin. 2019. *Tanggung Jawab Negara Dalam Menjamin Ketersediaan Energi Bagi Rakyat*. Disertasi Tidak Dipublikasi. Makassar: Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin, hlm. 3.

³¹ Husnan Wadi, "Perselisihan Keadilan, Kemanfaatan dan Kepastian Hukum Dalam Privatisasi Sumber Daya Air", *Jurnal IUS*, III (5): 2014, 220.

³² Putusan MK RI Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan putusan MK RI Nomor 008/PUU-III/2005 tertanggal 13 Juli 2005 dalam Theodorus H. W. Lumunon, *ibid*, hlm. 2.

penggunaan, malah dikuasai dan di eksploitasi oleh pelaku-pelaku usaha dan bisnis seperti penyedia air minum dalam kemasan, pariwisata, hotel, apartemen dan mall, yang berhasil merebut aset publik atas air dengan mengorbankan penduduk sekitarnya.

Liberalisasi ekonomi pada sektor pengelolaan sumber daya air di Indonesia, salah satunya dipengaruhi faktor krisis moneter yang dialami Indonesia pada masa orde baru yang kemudian menarik perhatian Lembaga Internasional *World Bank* untuk merestrukturisasi sistem pengelolaan air dan menanamkan modalnya dalam sektor sumber daya air melalui pinjaman *Water Resources Sector Adjustment Loan* (WATSAL) sebesar USD 300 juta demi penataan kembali kebijakan sektor air di Indonesia. Hasil dari penataan ini memberikan peluang partisipasi sektor swasta secara privatisasi dalam pengelolaan layanan air.³³

Akibat dari kesepakatan tersebut, berimplikasi pada terbukanya agenda privatisasi terhadap air di Indonesia serta pembentukan dan pemberlakuan Keputusan Presiden Nomor 96 Tahun 2000 yang menyatakan bahwa pengelolaan dan penyediaan air minum boleh dikuasai asing hingga 95%.³⁴ Penguasaan dan akses atas sumber daya air terjadi antara penduduk dan pelaku-pelaku usaha dan bisnis demi kepentingan komersial usahanya yang operasionalnya membutuhkan konsumsi air yang banyak, yang seharusnya menggunakan air PDAM,

³³ Patria Rizky Ananda dan Tri Cahya Utama, "Pengaruh *Water Resources Sector Adjustment Loan* (WATSAL) Terhadap Pemenuhan Hak Atas Air Di Indonesia", *Journal of International Relations*, 5 (2), Maret 2019: 378.

³⁴ Samsul Wahidin, *Hukum Sumber Daya Air* (Yogyakarta, 2016), hlm. 41.

namun karena pertimbangan biaya yang besar mengakibatkan pelaku-pelaku usaha dan bisnis ini beralih ke air tanah, sehingga meningkatkan penggunaan air tanah dari tahun ke tahun. Tindakan mengeksploitasi air tanah ini dapat mengakibatkan turunnya permukaan tanah dan tindakan eksploitasi ini tidak dapat dikontrol oleh masyarakat sekitar tempat usaha berlangsung.

Data BPS Indonesia tahun 2021 menunjukkan hingga akhir tahun 2020 pelaku-pelaku usaha dan bisnis yang masuk dalam kelompok niaga yang di dalamnya juga ada industri perusahaan air bersih, jumlah pelanggannya di tiap provinsi di Indonesia antara tahun 2015 hingga tahun 2020 yang totalnya mencapai 922.712 perusahaan. DKI Jakarta menjadi provinsi dengan jumlah pelanggan paling banyak yaitu 129.516 perusahaan dan Kepulauan Bangka Belitung jumlah pelanggan paling sedikit dengan 963 perusahaan.³⁵ Kondisi ini pun makin diperburuk oleh pengaturan yang tidak tegas dan pengelolaan yang tidak memadai serta wewenang otoritas dan lembaga yang tumpang tindih.³⁶

Indonesia pada dasarnya memiliki banyak sumber air yang bisa dimanfaatkan untuk memenuhi hak rakyat atas air dengan melalui berbagai proses seperti filtrasi alami dan buatan (kimiawi) agar aman digunakan. Sumber airnya pun dapat digolongkan berdasarkan letaknya

³⁵ Data BPS Indonesia melalui (<https://www.bps.go.id/publication/2021/12/16/a641ca7512995e9d254ee194/statistik-air-bersih-2015-2020.html> pada tanggal 4 Januari 2022).

³⁶ Ranu Rahman Akhtar. 2018. *Pemenuhan Hak Atas Air Di Yogyakarta Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia*. Skripsi Tidak Dipublikasi. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, hlm 3.

menjadi air angkasa (air hujan), air permukaan dan air tanah.³⁷ Namun karena permasalahan utamanya adalah akses dan ketersediaan air bersih yang tidak sebanding dengan tingkat kebutuhan manusia, maka keberagaman sumber air ini tidak menjadi jalan keluar dari masalah.³⁸

Tanggung jawab negara yang lahir dari kewajiban negara sebagai pemangku kewajiban bagi rakyatnya yang telah atau belum dilaksanakan, yang menurut hukum hak asasi manusia bersifat melekat.³⁹ Tanggung jawab yang oleh hukum terhubung dengan yurisdiksi negara yaitu hukum yang melakukan pengaturan atas kekuasaan negara dalam melakukan sebuah tindakan. Lahirnya tanggung jawab negara dengan konsep perlindungan pada warganya bisa dilihat melalui prinsip kedaulatan negara dengan menonjolkan prinsip persamaan derajat.⁴⁰

Konsep hak asasi manusia telah menjelaskan posisi negara dalam aspek hak asasi manusia. Negara sebagai entitas yang memiliki *power* dianggap mampu untuk menjalankan misi pemajuan hak asasi manusia secara global. Konsekuensi dari hal ini adalah negara akan selalu dituntut untuk melaksanakan kewajibannya dalam rangka pemajuan hak asasi manusia tersebut. Dalam prinsip hak asasi manusia negara adalah sebagai pemangku hak asasi manusia (*duty bearer*) dan setiap individu

³⁷ Budiman Chandra, *Pengantar Kesehatan Lingkungan*, edisi cetak 2012, (Jakarta, 2006), hlm. 42.

³⁸ Ratna Indah Lestari, *et al*, *Op. Cit.*, hlm. 39.

³⁹ C.D., Rover, *To Serve and To Protect*. Acuan Universal Penegakan HAM (Jakarta, 2000), hlm. 75.

⁴⁰ Malcolm N. Shaw, *International Law*, (Cambridge, 1997), hlm. 54.

dalam naungan yurisdiksinya merupakan pemegang hak asasi manusia (*rights holder*).⁴¹

Peraturan lahir karena adanya kebutuhan hukum masyarakat untuk menyelesaikan sebuah persoalan maupun perlindungan terhadap kepentingan masyarakat. Oleh karena itu hukum dibentuk bersumber dan diberlakukan untuk masyarakat itu sendiri, meskipun disisi lain hukum sering harus melakukan adaptasi demi menyesuaikan diri dengan kebutuhan hukum masyarakat. Sering dijumpai, setelah suatu peraturan disahkan maka lahir masalah-masalah baru yang perlu segera diselesaikan melalui pengaturan norma hukum tersebut. Oleh karena itu sebuah peraturan perlu dilakukan peninjauan ulang secara berkala demi memastikan bahwa aturan tersebut masih relevan dengan kebutuhan masyarakat, sehingga tercapai kepastian hukum atas penggunaan sumber daya air.

Kehidupan berbangsa dan bernegara menginginkan terbentuknya suatu upaya atas kehidupan yang lebih baik dengan mewajibkan kepada negara untuk mengadakan seluruh potensi sumber daya yang diyakini merupakan kekuatan terbesar negara di masa yang akan datang. Kekayaan alam sebagai karunia Allah SWT, yang peruntukannya semata-mata mengharapkan ridho dari Allah SWT agar menjadi kebaikan bagi umat-Nya demi kehidupan yang lebih baik.

⁴¹ Rahayu dalam Setiyani dan Joko Setiyono, "Penerapan Prinsip Pertanggungjawaban Negara Terhadap Kasus Pelanggaran HAM Etnis Rohingya Di Myanmar", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*: 2 (2), 2020, 263.

B. Rumusan Masalah

1. Apakah Hakikat Tanggung Jawab Negara Terhadap Pemenuhan Hak Atas Air Bersih di Indonesia?
2. Apakah Pengaturan Hukum Tanggung Jawab Negara Telah Menjamin Kepastian Hukum Terhadap Pemenuhan Hak Atas Air Bersih di Indonesia?
3. Bagaimanakah Konsep Ideal Pengaturan Hukum Tanggung Jawab Negara Terhadap Pemenuhan Hak Atas Air Bersih?

C. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis Hakikat Tanggung Jawab Negara Terhadap Pemenuhan Hak Atas Air Bersih di Indonesia.
2. Menganalisis Pengaturan Hukum Tanggung Jawab Negara akan Menjamin Kepastian Hukum Terhadap Pemenuhan Hak Atas Air Bersih di Indonesia.
3. Menganalisis dan Menemukan Konsep Ideal Pengaturan Hukum Tanggung Jawab Negara Terhadap Pemenuhan Hak Atas Air Bersih.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pemikiran dalam rangka pembangunan di bidang ilmu hukum pada umumnya dan hukum air pada khususnya dalam mewujudkan Konsep Ideal Pengaturan Hukum Tanggung Jawab Negara Dalam Pemenuhan Hak Atas Air Bersih di Indonesia.

2. Secara Praktis

Dapat dijadikan pedoman bagi para pihak atau peneliti lain yang ingin mengkaji secara mendalam tentang Pengaturan Hukum Tanggung Jawab Negara Dalam Pemenuhan Hak Atas Air Bersih di Indonesia.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran peneliti, belum menemukan disertasi yang sama dengan topik masalah dalam disertasi ini. Disertasi yang ada hanyalah penelitian yang dapat dijadikan sebagai pembandingan dan referensi guna memperkaya analisis dalam disertasi ini. Untuk menghindari terjadinya duplikasi penelitian terhadap objek yang sama maka penulis telah mengumpulkan data kepustakaan yang berkaitan dengan penelitian atau tulisan-tulisan sebelumnya yang berhubungan dengan penelitian ini. Penelitian tersebut yaitu:

1. Penelitian Disertasi oleh Hamid Chalid, Mahasiswa Pascasarjana Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Indonesia Tahun 2009 berjudul Hak Asasi Manusia Atas Air: Studi tentang Hukum Air di Belanda, India dan Indonesia yang mengakomodasi gagasan hak asasi manusia atas air, baik dalam konstitusi, peraturan perundang-undangan ataupun dalam keputusan pengadilan.
2. Penelitian Disertasi oleh R. Ismala Dewi, Mahasiswa Program Pascasarjana Universitas Indonesia Tahun 2009 berjudul Pendayagunaan Sumber Daya Air Untuk Kesejahteraan Masyarakat Lokal: Kajian Mengenai Pengusahaan Air Di Kecamatan Cidahu,

Sukabumi dan Polanharjo, Klaten. Penelitian ini membahas fungsi sosial air, juga dapat menjadi komoditas ekonomi yang dikomersilkan oleh pihak swasta. Berkaitan dengan pemanfaatan air untuk komoditas ekonomi, salah satu bentuknya adalah perusahaan air minum dalam kemasan.

3. Penelitian Disertasi oleh Theodorus H. W. Lumunon, Mahasiswa Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Tahun 2015 berjudul Tanggung Gugat Negara Terhadap Pemenuhan Hak Atas Air Dalam Peningkatan Derajat Kesehatan Masyarakat. Dalam Disertasi ini dibahas bahwa negara bertanggung jawab mutlak (*Strick Liability*) terhadap pemenuhan minimum hak atas air. Kewajiban negara untuk menjamin pemenuhan tersebut adalah hak yang tidak dapat dikurangi (*non derogable rights*). Hak atas air bersifat ambiguitas, memiliki keterkaitan dengan hak kesehatan dan hak hidup. Negara Indonesia telah menerima Deklarasi PBB tentang hak atas air, sehingga mengemban tanggung jawab untuk melaksanakan prinsip-prinsip hak atas air melalui peraturan perundang-undangan. Kebijakan hak atas air dalam peraturan perundang-undangan atau instrumen kebijakan lainnya yang diwadahi undang-undang sumber daya air, lebih menitik beratkan pada pendekatan ekonomi. Undang-undang sumber daya air tidak menempatkan pemenuhan air bersih sebagai hak asasi manusia.

Apabila ketiga penelitian ini dibandingkan dengan substansi dan ruang lingkup permasalahan yang menjadi fokus utama penelitian

disertasi ini, maka terdapat perbedaan secara mendasar, yaitu disertasi ini dibandingkan ketiga penelitian tersebut secara khusus menguraikan mengenai pengaturan hukum tentang tanggung jawab negara yang lahir dari kewajiban negara menurut hukum hak asasi manusia internasional. Penelitian ini bermaksud menjelaskan melalui analisisnya bahwa negara berkewajiban atas pemenuhan hak rakyat atas air bersih. Sumber daya air yang merupakan sumber daya alam yang terbatas sehingga dari sudut pandang hak asasi manusia perlindungan terhadap kedudukan hak atas air sebagai salah satu upaya dalam memenuhi hak atas air dan air sebagai barang milik umum yang penting bagi kehidupan manusia serta menjadi bagian pemenuhan kebutuhan hak asasi manusia lainnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Teori Negara Hukum

Sejarah negara hukum berawal di Inggris dengan latar belakang *Glorious Revolution* 1688 M sebagai reaksi dari tindakan kerajaan yang absolut yang rumusannya terdapat dalam *Bill Of Right 1689*. Negara hukum dengan konsep seperti ini adalah bentuk penolakan atas pemerintahan tirani yang menindas rakyat dan memerintah secara diktator dengan kekuasaan yang tidak terbatas.⁴²

Negara sebagai sebuah kelompok dengan beragam cita di dalamnya, menurut Schaper, gagasan cita negara ini terus berkembang antara lain: a) cita negara kekuasaan (*machstaats*); b) cita negara hukum (*rechstaat*); c) cita negara kerakyatan (*volkstaats*); d) cita negara kelas (*klassenstaats*); e) cita negara liberal (*liberale staat*); f) cita negara totaliter kanan (*totalitaire staat van rechts*); g) cita negara totaliter kiri (*totalitaire staat van links*) dan; h) cita negara hukum kemakmuran (*welvarsstaat*).⁴³

Perkembangan tersebut, sejak konsepsi negara hukum liberal sampai negara hukum materiil dan negara kesejahteraan dengan mengabdikan diri pada kepentingan umum (*social service staat* atau

⁴² Jimmly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II* (Jakarta, 2006), hlm. 87

⁴³ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik* (Jakarta, 2010), hlm. 6-7.

sociale verzorgingstaat), yang diatur melalui konstitusi sebagai dasar dalam mengatur negara, baik ke luar negara maupun ke dalam.⁴⁴

Perkembangan negara hukum bermula dari ide negara hukum oleh filsuf Yunani Plato dan diikuti muridnya Aristoteles di periode zaman klasik. Idenya mengandung gambaran bentuk negara ideal yang jauh dari situasi negara kota Athena, yang masa itu raja berkuasa secara sewenang-wenang. Plato menggambarkan fungsi dan kedudukan hukum yang sangat penting itu dalam karyanya berjudul *Nomoi* atau *The Law*.

Aristoteles membagi tiga bentuk negara idaman yakni monarki, aristokrasi dan *politea*. Diantara ketiganya, *Politea* menjadi negara idaman ketiga yang digambarkan paling baik, karena kedaulatan ada di tangan rakyat dan kekuasaan dibatasi oleh konstitusi. Aristoteles menyampaikan gagasannya dengan mengakui bahwa pemerintahan yang dibatasi konstitusi adalah pemerintahan yang paling realistis, terbaik, dapat terwujud secara nyata walaupun bukan yang paling ideal.⁴⁵

Konsep negara hukum modern di wilayah Eropa Kontinental berkembang dengan istilah *rechstaat* dari Jerman dengan pengusungnya Immanuel Kant, Paul Laband, Fichte, Friedrich Julius Stahl dan lain sebagainya. Stahl yang juga merumuskan unsur-unsur *rechtsstaat* klasik dengan perlindungan dan pembagian kekuasaan demi menjamin terlaksananya hak asasi manusia, pemerintahan yang menjunjung tinggi aturan, serta melibatkan peradilan administrasi di dalamnya. Sementara

⁴⁴ Muntoha, "Demokrasi dan Negara Hukum" *Jurnal Hukum*, 16 (3): Juli 2009, 384.

⁴⁵ Hotma P. Sibuea, *ibid*, hlm. 10-19.

kebebasan (klasik) telah mendapat pengakuan dan dukungan dengan sendirinya secara berkeadilan sosial, menikmati hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, serta hak-hak lainnya secara bebas.⁴⁶

Adapun konsep negara hukum *rule of law* atau *common law* kmdengan ciri dan karakteristiknya yang menitik beratkan pada karakter *judicial*-nya, lahir di negara-negara Anglo Saxon dengan pengusungnya A.V. Dicey yang pembagian unsur-unsurnya berupa 1) supremasi hukum; 2) kedudukan yang sama di depan hukum; serta 3) jaminan pelaksanaan hak-hak asasi manusia secara penuh.⁴⁷

Negara-negara Eropa Kontinental di abad 19 menganut paham negara hukum formil yang segala sesuatunya didasarkan pada hukum tertulis (undang-undang). Dengan kebutuhan masyarakat yang masih sederhana, maka negara mudah menuangkan semuanya dalam undang-undang dengan tujuan kehidupan yang tenteram, aman dan tertib yang penyelenggaraannya oleh negara meski tidak semua urusan dikerjakan oleh negara, dan tipe negara ini disebut negara penjaga malam (*nachtwakerstaat*) dengan menyerahkan juga penyelenggaraan negara pada warganya.⁴⁸

Kekurangannya, peranan negara pada tipe ini tidak begitu besar, kedudukan hukum administrasi belum berkembang dan peradilan

⁴⁶ Stahl dalam Oemar Senoadji. 1966. *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*. Seruling Masa: Jakarta. Hal. 24.

⁴⁷ A. V. Dicey, *An Introduction to The Study of The Law of The Constitution* (London, 1971), hlm. 202-203. Lihat juga dalam Aminuddin Ilmar, *Konstruksi Teori dan Metode Kajian Ilmu Hukum* (Makassar, 2009), hlm 3.

⁴⁸ Maret Priyanta. *Makalah Tanggung Jawab Negara Dalam Perlindungan Lingkungan Yang Berkeadilan Bagi Generasi Yang Akan Datang*. UNPAD: Bandung. 2012, hlm. 3.

administrasi juga belum menjadi kebutuhan yang darurat. Perkembangan ini terus berlanjut sampai abad 20 yang sangat menuntut terpenuhinya kebutuhan dan kesejahteraan warga. Bukan lagi oleh negara hukum formil namun oleh negara hukum modern (*welvarestaat* atau *verzorgingstaat*) dengan tujuannya yang tetap sama mengadakan kesejahteraan bagi rakyatnya.⁴⁹ Dengan menyebut negara sebagai negara hukum, maka negara yang berdasarkan hukum tak akan mampu melepaskan diri dari sikap dan tindakan sesuai perintah konstitusi.

Indonesia selaku negara hukum sesuai penjelasan umum UUD NRI Tahun 1945 tentang sistem pemerintahan negara yang merupakan kesimpulan dari keseluruhan ketentuan yang dimuat dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945⁵⁰ yang esensinya menekankan “tunduknya” pemegang kekuasaan negara pada aturan hukum. Artinya bahwa alat-alat negara menggunakan kekuasaannya sepanjang menurut hukum yang berlaku boleh digunakan dan sesuai cara yang ditentukan oleh hukum tersebut.⁵¹ Perpaduan kedua konsep tersebut bukan merupakan konsep yang arbitrer, akan tetapi terdapat kaitan dengan tradisi hukum tertentu, latar belakang sejarah, strata sosial dan budaya yang ada perbedaan dengan Indonesia.⁵²

⁴⁹ Tahir Azhary dan P. M Hadjon dalam Abdul Razak, *Peraturan Kebijakan (Beleidsregels)* (Yogyakarta, 2012), hlm. 36-37.

⁵⁰ Bagir Manan (ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia, Dan Negara Hukum* (Jakarta, 1996), hlm. 67.

⁵¹ B. J. Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia* (Bandung, 2013), hlm. 1.

⁵² Aidul Fitriadi. 2012. “Pancasila dan Arsitektur Negara Hukum Indonesia: Upaya Dekolonisasi Dan Rekonstruksi Tradisi”. *Prosiding Konferensi dan Dialog Negara Hukum, Negara Hukum Indonesia Ke mana Akan Melangkah*. Mahkamah Konstitusi, hlm. 94-95.

Konsep negara hukum Indonesia berdasarkan Pancasila yang menurut Philipus M. Hadjon adalah harus mengakui dan melindungi secara hukum atas harkat dan martabat manusia terhadap masyarakatnya sesuai dengan nilai-nilai dalam setiap sila dalam Pancasila dalam wadah negara kesatuan yang menjunjung tinggi semangat kekeluargaan demi mencapai kesejahteraan bersama. Ciri-ciri negara hukum yang terkandung dalam Pancasila ialah (i) adanya keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan atas kerukunan; (ii) hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara; (iii) prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan saran terakhir; (iv) keseimbangan antara hak dan kewajiban.⁵³

Menurut Maria Farida Soeprapto bahwa prinsip negara hukum di Indonesia adalah negara hukum pengurus (*verzorgingstaat*).⁵⁴ Bila dicermati dengan sungguh-sungguh, konsep negara hukum ini sangat mendekati konsep negara hukum kesejahteraan yang dapat dipahami melalui alinea keempat pembukaan UUD NRI Tahun 1945.⁵⁵

Rumusan berupa sila-sila dalam Pancasila yang menurut Yudi Latif bahwa filsafat Pancasila Notonagoro telah menjadi basis moralitas dan haluan dalam berbangsa dan bernegara. Pancasila lahir berdasarkan landasan ontologis, epistemologis, dan aksiologis yang kuat. Setiap sila melalui justifikasi historisitas, rasionalitas dan aktualitas yang bila

⁵³ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia* (Surabaya, 1987), hlm. 84.

⁵⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya* (Jakarta, 1998), hlm. 1.

⁵⁵ Suparman Marzuki, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia* (Jakarta, 2014), hlm. 66.

dimaknai dan diamalkan secara benar dan konsisten, maka akan melahirkan banyak pencapaian yang mengandung pokok-pokok moralitas dan haluan kebangsaan-kenegaraan.⁵⁶

Pancasila memiliki kurang lebih empat kaidah penuntun yang menjadi pedoman dalam pembentukan dan penegakan hukum, seperti *pertama* hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa dan karenanya tidak diperbolehkan ada produk hukum yang menanam benih disintegrasi; *kedua* hukum harus mampu menjamin keadilan sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksplorasi dalam persaingan bebas melawan golongan yang kuat; *ketiga* hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi sejalan dengan nomokrasi (negara hukum); *keempat* hukum tidak boleh diskriminatif berdasarkan ikatan primordial apapun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaan.⁵⁷

Menurut Soepomo bahwa konsep negara hukum dilandasi oleh suatu cita negara integralistik. Tataran implementasi menuntut bahwa semakin aktif negara dalam menerapkan konsep negara hukum, maka akan mempercepat terwujudnya negara kesejahteraan, demikian pula

⁵⁶ Arianto Nurcahyono. 2017. *Konsep Nasionalisme Dalam Pemikiran Yudi Latif: Sebuah Tinjauan Filsafat Pancasila Notonagoro*. Skripsi tidak diterbitkan. Fakultas Filsafat Universitas Gadjah Mada: Yogyakarta, hlm. 43.

⁵⁷ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta, 2010), hlm. 55.

sebaliknya.⁵⁸ Korelasi antara konsep negara hukum Indonesia dengan jaminan hak atas air bersih, yakni bila kondisi pengelolaan dan pengusahaan air bersih baik dan pasokannya terpenuhi secara optimal, diatur sesuai undang-undang sumber daya air yang secara substansi menjadi jalan keluar dari permasalahan masyarakat pada sektor air.

2. Teori Fungsi dan Tujuan Hukum

Karakteristik masyarakat yang dinamis menjadikan hukum berfungsi di dalamnya dengan upaya hukum agar tidak tertinggal dan terpinggirkan dari gelombang perubahan masyarakat yang terjadi secara terus menerus sehingga nantinya tidak menimbulkan jarak antara masyarakat dan hukum dan dijelaskan melalui teori fungsi hukum. Dinamika dalam masyarakat tidak terlepas dari berbagai masalah yang terjadi dan nyaris tidak terkait hukum. Sehingga seharusnya hukum turut menjadi alat untuk mengarahkan dan membentuk pola dinamika yang bermuara pada kebaikan bersama.⁵⁹

Masalah hukum yang dimaksud adalah pada dasarnya berisi tentang hukumnya, hak dan kewajiban individu dalam masyarakat dengan kondisi tertentu dan hal yang seharusnya dilakukan individu tersebut yang kepatuhannya tidak diserahkan pada kemauan bebas individu tersebut. Masalah hukum yang dimaksud adalah secara mikro dan makro. Masalah hukum mikro terkait dengan hubungan antar subyek hukum dengan

⁵⁸ Zulkarnain Ridwan. 2012. Negara Hukum Indonesia Kebalikan *Nachtwachterstaat*. *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*: Volume 5 No. 2, Mei-Agustus 2012, hlm. 148-150.

⁵⁹ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum* (Bandung, 2009), hlm. 192.

penyelesaian masalah terletak pada penemuan dan penerapan hukum dengan konteks yang merujuk pada tujuan yang hendak dicapai melalui aturan hukum yang berkaitan dengan kerangka tujuan hukum pada umumnya.

Sementara pada masalah hukum makro yang berkaitan dengan seluruh masyarakat yang pada pokoknya menentukan dan menata pola hubungan antarmanusia yang memiliki kekuatan normatif dan rasionalnya memberi kemungkinan untuk masing-masing mencapai tujuannya secara wajar. Di satu sisi, tetap terjaminnya penyelenggaraan ketertiban yang berkeadilan dan di sisi lain hal ini akan mendorong kemajuan masyarakat dengan menggunakan perangkat aturan hukum yang telah ditentukan. Untuk penyelesaian masalah hukum makro dilakukan dengan pembentukan hukum secara kontekstual dengan melakukan antisipasi perkembangan tujuan hukum pada umumnya yang mengacu pada cita hukum dengan produk berupa aturan hukum yang secara obyektif berlaku umum (perundang-undangan) di masa yang akan datang.⁶⁰

Fungsi dalam konteks apapun, menjadi sangat menentukan. Demikian pula dalam hukum memiliki fungsi selain menciptakan suatu tatanan masyarakat yang aman, tentram serta berkeadilan, ada fungsi-fungsi lain yaitu fungsi rekayasa atau perubahan masyarakat, bahwa demi menjawab kebutuhan dan masalah masyarakat, maka fungsi hukum yang awalnya diupayakan untuk mempertahankan pola-pola tingkah yang telah

⁶⁰ Bernard Arief Sidharta, *ibid*, hlm. 192.

ada saja, mengalami pergeseran agar menjadi aktif dalam melakukan perubahan-perubahan dalam masyarakat. Menurut Arnold M. Rose, bila ingin melihat peran hukum dalam rangka perubahan sosial, maka hal tersebut seharusnya dilihat dalam kemampuannya untuk melakukan *initial push* (istilah Arnold M. Rose). Pada prinsipnya, pemikiran ini memandang bahwa penggunaan hukum sebagai sarana untuk mengubah masyarakat dalam perspektif hukum yang hukum tersebut mungkin digunakan sebagai suatu alat oleh agen perubahan. Agen perubahan merupakan orang atau kelompok orang yang mendapat kepercayaan masyarakat sebagai pemimpin atas satu atau lebih lembaga kemasyarakatan.⁶¹

Pemimpin-pemimpin masyarakat yang memimpin dalam rangka mengubah sistem sosial serta melakukan perubahan-perubahan hingga pada lembaga-lembaga kemasyarakatan. Suatu perubahan yang dikehendaki atau direncanakan, selalu berada di bawah penguasaan agen perubahan tadi. Akhirnya, ketika menggunakan hukum sebagai alat rekayasa sosial, harus menghindari produk-produk hukum yang dibuat secara terburu-buru, yang tidak memperhatikan berbagai aspek non hukum hingga menimbulkan kesulitan dalam penerapannya.⁶²

Fungsi yang lain adalah fungsi sosial oleh Joseph Raz dalam tulisannya *The Authority of Law*, menyatakan bahwa pada hakikatnya hukum memiliki fungsi sosial berupa fungsi langsung dan fungsi tidak langsung. Dalam fungsi langsung terdapat fungsi primer berupa

⁶¹ Arnold M. Rose dalam Rachmad Baro, *Teori Hukum* (Yogyakarta, 2010), hlm. 91 dan 97.

⁶² Rachmad Baro, *ibid*), hlm. 91 dan 97.

pencegahan perbuatan tertentu dan mendorong dilakukannya perbuatan tertentu; penyediaan fasilitas bagi rencana-rencana; penyelesaian perselisihan non reguler. Fungsi sekunder berupa prosedur perubahan hukum dan prosedur pelaksanaan hukum.⁶³

Fungsi *ekspresif* yakni mengungkapkan pandangan hidup, nilai-nilai budaya dan keadilan. Fungsi instrumental berupa sarana untuk menciptakan dan memelihara ketertiban, stabilitas dan prediktabilitas; sarana untuk melestarikan nilai-nilai budaya dan mewujudkan keadilan, sarana pendidikan dan pengabdian masyarakat serta menjadi sarana pembaharuan masyarakat dengan mendorong, menganalisis dan mengarahkan perubahan masyarakat.⁶⁴

Fungsi hukum sebagai simbol oleh L.B Curzon yakni "*involves the process whereby persons consider in simple term the social relationships and other phenomena arising from their interaction ...*" (melibatkan proses dimana orang mempertimbangkan secara sederhana hubungan sosial dan fenomena lain yang timbul dari interaksi mereka ...). Menurut Achmad Ali memang simbolis itu mencakup proses-proses seseorang dalam menerjemahkan atau menggambarkan atau mengartikan dalam suatu istilah yang sederhana tentang perhubungan sosial serta fenomena-fenomena lainnyayang timbul dari interaksinya dengan orang lain. Sehingga mungkin itulah sebabnya Barkun M., dalam bukunya *Law without Sanction* (1968) menulis bahwa hukum tak lain adalah "*as that*

⁶³ Joseph Raz dalam Rachmad Baro, hlm. 101.

⁶⁴ Bernard Arief Sidharta, *ibid*, hlm. 189.

system of manipulable symbols that function as a representation, as a model of social structure" (sebagai sistem simbol yang dapat dimanipulasi yang berfungsi sebagai representasi, sebagai model struktur sosial).⁶⁵

Fungsi hukum sebagai alat politik adalah berkaitan dengan kedudukan hukum dan politik yang sulit untuk dipisahkan, khususnya hukum tertulis yang memiliki kaitan langsung dengan negara, sehingga yang dikatakan Arnold (dalam L.B. Curzon) bahwa "*the close connections between law and politics, between legal principles and the institutions of the law, between political ideologies and government institutions are obvious ...*) (hubungan erat antara hukum dan politik, antara prinsip-prinsip hukum dan institusi hukum, antara ideologi politik dan lembaga pemerintah jelas ...).⁶⁶ Hukum dapat dijadikan alat politik menurut pandangan kaum dogmatik adalah bahwa fungsi hukum sebagai alat politik tidak merupakan gejala universal melainkan hanya ditemukan pada negara-negara tertentu dengan sistem tertentu pula. Kaum dogmatik menganggap bahwa konsep negara hukum melarang hukum dijadikan sebagai alat politik.

Achmad Ali berpendapat bahwa hukum khususnya hukum tertulis sebagai alat politik merupakan hal yang universal, apalagi jika dikaitkan dengan fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial, maka peranan penguasa politik terhadap hukum adalah sangat besar. Dalam sistem hukum di Indonesia undang-undang adalah produk bersama DPR dan

⁶⁵ L.B. Curzon dan Barkun M., dalam Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)* (Jakarta, 2002), hlm. 97-98.

⁶⁶ Arnold melalui L.B. Curzon dalam Achmad Ali, *ibid*, hlm. 98.

pemerintah. Kenyataan yang tidak dapat disangkal bahwa betapa para politisi yang memproduksi undang-undang (hukum tertulis).⁶⁷

Fungsi hukum sebagai mekanisme untuk melakukan integrasi, bahwa terhadap berbagai kepentingan warga masyarakat dan juga berlaku baik jika tidak ada konflik maupun setelah ada konflik. Namun demikian, bahwa dalam penyelesaian konflik-konflik kemasyarakatan, bukan hanya hukum satu-satunya sarana yang mengintegrasikan melainkan masih ada sarana lain untuk mengintegrasikan seperti kaidah agama, moral dan sebagainya.⁶⁸

Menurut teori tujuan hukum, dikenal dengan teori utilitas atau teori *Eudaemonistis* bahwa hukum bertujuan memberikan manfaat kepada masyarakat. Dalam *Introduction to The Morals dan Legislation*, Jeremy Bentham mengemukakan bahwa hukum bertujuan semata-mata untuk hal yang berguna bagi orang. Negara dan hukum semata-mata adalah demi manfaat sejati, yaitu kebahagiaan rakyat.⁶⁹ Teori ini mengemukakan bahwa hukum bertujuan untuk mewujudkan hal yang bermanfaat dengan memberikan kebahagiaan bagi sebanyak-banyaknya orang. Termasuk di dalamnya upaya hukum untuk dapat mendorong bagi terwujudnya suatu pola perilaku yang lebih positif demi kepentingan bersama dalam masyarakat.

Gustav Radbruch menyatakan bahwa sesuatu yang dibuat pasti memiliki cita atau tujuan, demikian pula dengan hukum, dibuat pasti ada

⁶⁷ Achmad Ali, *ibid*, hlm. 98.

⁶⁸ Achmad Ali, *ibid*, hlm. 101.

⁶⁹ Bernard Arief Sidharta, *Op. Cit.*, hlm. 107.

tujuannya. Tujuan ini merupakan nilai yang ingin diwujudkan manusia. Tujuan hukum yang utama ada tiga, yaitu:⁷⁰

- a. Keadilan untuk keseimbangan.
- b. Kepastian untuk ketepatan.
- c. Kemanfaatan untuk kebahagiaan.

Ajaran Yuridis-Dogmatik merupakan aliran yang bersumber dari pemikiran positivistis di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom dan mandiri, karena bagi penganutnya, hukum tidak lain hanya kumpulan aturan. Tujuan hukum tidak lain hanya sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum. Meskipun aturan hukum atau penerapan hukum terasa tidak adil dan tidak memberikan manfaat yang besar bagi mayoritas warga masyarakat, hal ini tidak menjadi soal asalkan kepastian hukum dapat terwujud dan hukum identik dengan kepastian.

Menurut penganut aliran ini lagi, bahwa “janji hukum” yang tertuang dalam rumusan aturan hukum merupakan “kepastian” yang harus diwujudkan. Penganut aliran ini melupakan bahwa sebenarnya “janji hukum” itu bukan suatu yang “harus”, tetapi hanya suatu yang “seharusnya”. Sangat dimengerti dan dipahami bahwa yang seharusnya (*sollen*) belum tentu terwujud dalam kenyataannya (*sein*). Apalagi yang menerapkan aturan hukum itu adalah manusia dan manusia dalam

⁷⁰ G. Radbruch dalam Muhamad Erwin, *Filsafat Hukum Refleksi Kritis Terhadap Hukum* (Jakarta, 2013), hlm. 123.

menerapkan suatu aturan hukum terpengaruh dengan berbagai aspek kemanusiaan seperti persepsinya tentang suatu fenomena yang menjadi masalah atau kasus yang harus diberlakukan suatu aturan hukum, nilai-nilai yang dianut oleh manusia tersebut sangat mewarnai penerapan hukum yang dilakukannya. Faktor manusia ini yang dapat menerapkan aturan hukum dengan memberi porsi pada keadilan maupun kemanfaatannya secara kasusistis.⁷¹

3. Teori Tanggung Jawab Negara

Hukum tentang tanggung jawab negara atau disebut dengan yurisdiksi negara adalah hukum yang mengatur kekuasaan negara untuk melakukan suatu tindakan. Hukum tentang tanggung jawab negara itu sendiri berarti hukum mengenai kewajiban negara yang timbul ketika negara telah atau tidak melakukan suatu tindakan.⁷²

Hukum Internasional menyebutkan dua macam aturan yaitu *Primary rules* adalah seperangkat aturan yang mendefinisikan hak dan kewajiban negara yang tertuang dalam bentuk traktat, hukum kebiasaan atau instrumen lainnya; dan *secondary rules* ialah seperangkat aturan yang mendefinisikan cara terjadinya pelanggaran dan akibat hukum bila *primary rules* tersebut dilanggar oleh negara. *Secondary rules* inilah yang

⁷¹ Acmad Ali, *ibid*, hlm. 82-83.

⁷² Ariadne Ginting, *Hukum Internasional Tanggung Jawab Negara (State Responsibility)*, Universitas Padjadjaran melalui ([https://www.academia.com/HUKUM_INTERNASIONAL - Tanggung Jawab Negara \(State Responsibility\) | Ariadne Ginting - Academia.edu](https://www.academia.com/HUKUM_INTERNASIONAL_-_Tanggung_Jawab_Negara_(State_Responsibility)_|_Ariadne_Ginting_-_Academia.edu)) diakses pada tanggal 12 Juni 2021, hlm. 3.

disebut sebagai hukum tanggung jawab negara (*the law of state responsibility*).⁷³

Tanggung jawab negara pada umumnya mengacu kepada hukum Internasional bahwa setiap negara memiliki kedaulatan. Dengan adanya kedaulatan, negara memiliki sejumlah kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan. Namun demikian, di dalam kedaulatan terkandung suatu kewajiban untuk tidak menyalahgunakan kedaulatan tersebut. Penyalahgunaan kedaulatan berupa tindakan salah secara Internasional dan hal tersebut menimbulkan tanggung jawab negara.⁷⁴

Tindakan salah negara juga timbul dari pelanggaran oleh suatu negara atas kewajiban Internasional yang sangat esensial bagi perlindungan kepentingan mendasar dari masyarakat Internasional yang diakui oleh seluruh masyarakat Internasional sebagai suatu kejahatan. Sementara di dalam hukum hak asasi manusia menentukan manusia pribadi (*natural person*) sebagai subyek hukum Internasional.⁷⁵ Dengan demikian tanggung jawab negara juga meliputi tanggung jawab untuk memenuhi hak yang dimiliki warga negaranya. Tanggung jawab negara untuk memenuhi hak warga negara erat kaitannya dengan kewajiban negara dalam menjamin pemenuhan hak asasi manusia yang terdiri dari kewajiban terhadap pemenuhan, penghormatan dan perlindungan.

⁷³ Sefriani, "Pemohon Tanggung Jawab Negara Dalam Hukum Internasional (Studi Kritis Terhadap *ILC Draft On State Responsibility 2001*), *Jurnal Hukum*, 30 (12), September 2005: 194.

⁷⁴ Rhona K. M. Smith., *et. al.*, *Hukum Hak Asasi Manusia* (Yogyakarta, 2008), hlm. 74-75.

⁷⁵ C.D., Rover, *To Serve and To Protect. Op. Cit.*, hlm. 2 dan 22.

Pemenuhan yang dimaksud adalah kewajiban untuk memenuhi terbagi atas kewajiban untuk memfasilitasi, mempromosikan dan menyediakan. Dalam hal pemenuhan hak atas air, kewajiban untuk memfasilitasi yang mengharuskan negara mengambil tindakan positif demi membantu individu-individu atau komunitas dalam menikmati hak tersebut. Kewajiban untuk mempromosikan mewajibkan negara penandatangan mengambil langkah untuk memastikan bahwa terdapat penyuluhan yang memadai mengenai penggunaan air yang higienis, perlindungan sumber air dan metode untuk mengurangi penggunaan air secara berlebihan. Negara penandatangan juga diwajibkan untuk memenuhi (menyediakan) hak tersebut ketika individu-individu atau suatu kelompok tidak bisa, dengan suatu alasan yang berada diluar kuasa mereka, mewujudkan hak tersebut dengan cara-cara mereka sendiri.⁷⁶

Merujuk pada Pasal 2 *Draft Articles on State Responsibility*, latar belakang timbulnya tanggung jawab negara dalam hukum internasional adalah tidak ada satu negara pun yang dapat menikmati hak-haknya tanpa menghormati hak-hak negara lain. Setiap pelanggaran terhadap hak negara lain atau pelanggaran terhadap kewajiban internasional, maka negara melahirkan tanggung jawab negara dan negara tersebut wajib

⁷⁶ Komentor Umum Nomor 15 Terhadap Pasal 11 dan Pasal 12 Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, melalui Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, hlm. 196.

untuk memperbaiki pelanggaran hak atau kewajiban yang dilanggarnya⁷⁷ dan menjadi salah satu prinsip yang fundamental.

Bila terjadi pelanggaran, maka konsekuensinya adalah negara pelanggar hak tersebut wajib bertanggung jawab,⁷⁸ baik secara *state responsibility* maupun secara *state liability*.⁷⁹ Konsekuensi ini didasarkan pada Pasal 1 *Draft Articles on The Responsibility of States for Internationally Wrongful Act 2001* mengemukakan bahwa setiap bentuk perbuatan maupun kegiatan yang bersifat Internasional yang salah yang dilakukan oleh suatu negara maka menjadi kewajiban negara tersebut untuk bertanggung jawab.⁸⁰

Hak asasi manusia sebagai hak yang kodrati dan inheren melekat dalam diri setiap manusia. Sifat kodratinya tidak memerlukan legitimasi yuridis untuk pemberlakuannya dalam suatu sistem hukum nasional maupun Internasional. Namun karena sebagian besar tata kelola kehidupan manusia masih bersifat sekuler dan positivistik, maka eksistensi hak asasi manusia memerlukan landasan yuridis untuk

⁷⁷ Pasal 2 *Draft Articles on State Responsibility* dalam Marina Spinedi, et. al. (ed.), "United Nations Codification of State Responsibility", *Oceana Publications, Inc.*, New York, 1987, 32.

⁷⁸ Hingorani dalam Huala Adolf, *Aspek-Aspek Negara dalam Hukum Internasional* (Bandung, 2011), hlm. 203.

⁷⁹ Heru Prajitno. 2008. Tanggung Jawab Negara Dalam Doktrin Tindakan Negara. *Jurnal Konstitusi*. 1 (1): 76.

⁸⁰ Kinanti Sekarayu. 2019. *Pertanggungjawaban Negara Terhadap Bocornya Pipa Kilang Minyak*. Skripsi yang dipublikasikan. Surabaya: Fakultas Hukum universitas Muhammadiyah, hlm. 21. Lihat juga dalam Martin Dixon. 2000. *Textbook on International Law*. Blackstone Press Limited, fourth edition, hlm. 231.

diberlakukan dalam mengatur kehidupan manusia.⁸¹ Sehingga jaminan hak asasi manusia menjadi tanggung jawab negara.

Pertanggungjawaban negara juga biasanya diakibatkan oleh pelanggaran atas perjanjian internasional, pelanggaran kedaulatan wilayah negara lain, penyerangan negara lain, menciderai perwakilan diplomatik negara lain dan lain sebagainya. Maka dari itu pertanggungjawaban negara berbeda-beda kadarnya tergantung pada kewajiban yang diembannya atau besar kerugian yang telah ditimbulkan.⁸²

Pengaturan tanggung jawab negara menurut hukum internasional terdiri dari:

- a. Pengaturan Parsial, yang menurut Mohammed Bedjaoui adalah “*one of the most complex general theory of international law*”. Parsial karena pengaturannya tersebar di berbagai instrumen hukum internasional (konvensi atau perjanjian yang khusus mengatur objek-objek tertentu).
- b. *International Law Commission (ILC) Draft Articles* yang hanya memperhatikan prinsip-prinsip umum saja meskipun ILC juga bermaksud untuk mencoba mengkodifikasi aspek lain dari tanggung jawab negara akibat tindakan tertentu. ILC yang berada di bawah PBB dan dibuat oleh *International Law Commission* dimulai pada tahun 1949 dan selesai pada tahun 1996 yang disahkan tahun 2001 yang memuat 59 pasal dalam 4 bagian yaitu:

⁸¹ Abdul Hakim G. Nusantara, *et al.*, Suparman Marzuki, *et al.*, *Penyiksaan Dalam Anarki Kebebasan*, (Yogyakarta, 1996), hlm. 56.

⁸² Jawahir Thontowi, *Hukum Internasional Kontemporer* (Bandung, 2006), hlm. 194.

- 1) *The Internationally Wrongful Act of a State* (tindakan suatu negara yang salah secara internasional) dengan kriteria dari “*Internationally Wrongful Act*” adalah (a) harus melanggar menurut hukum internasional (tidak hanya hukum nasional); (b) harus ada tingkat keterikatan atau terkait dengan negara tersebut (*attributability*): (i) *activities of organs of the states* (eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lain-lain) sehingga dapat dikatakan bahwa aktivitas organ negara ini adalah tindakan yang mewakili negara; (ii) individu dari negara tersebut yang menjelaskan bahwa negara tidak bertanggung jawab apabila bisa dibuktikan tidak ada atribusi dari negara dan bertanggung jawab apabila bertatribusi kepada negara dan diakui oleh hak nasional negara atau diketahui oleh negara tetapi tidak dihentikan; (iii) tindakan dari kelompok pemberontak di negara tersebut; (iv) individu suatu negara yang melanggar hukum internasional di negara lain.
- 2) *The Content of The International Responsibility of a State* (muatan tanggung jawab internasional suatu negara).
- 3) *The Implementation of The International Responsibility of a State* (implementasi tanggung jawab internasional suatu negara).
- 4) *General provisions* (aturan-aturan umum).⁸³

Menurut Antonio Cassese, *Draft Articles* pada garis besarnya memuat 6 aturan hukum, yaitu:

⁸³ Ariadne Ginting, *ibid*, hlm. 3-4.

- a. Aturan tentang perlakuan terhadap orang asing: (i) aturan primer berupa aturan-aturan hukum kebiasaan dan perjanjian yang mewajibkan negara terkait imunitas, kekebalan dan lain-lain; (ii) aturan tambahan berupa kondisi dan syarat terjadinya pelanggaran terhadap aturan primer serta akibat hukum dari kondisi dan syarat terjadinya pelanggaran terhadap aturan primer tersebut.
- b. *Draft Articles* mengklarifikasi secara jelas beberapa pengaturan yang sebelumnya masih kontroversial (*Fault* atau kesalahan, sifat perusakan yang dianggap dirugikan oleh *Wrongful Act* dan lain-lain).
- c. *Draft Articles* menegaskan perlunya pembedaan antara dua bentuk “*State Accountability*” (akuntabilitas negara) berupa: (i) tanggung jawab negara untuk pelanggaran biasa terhadap hukum internasional; (ii) tanggung jawab negara untuk pelanggaran berat (*Aggravated Responsibility*).
- d. Terjadinya perbuatan salah internasional (*International Wrong Doing*).
- e. Perluasan pengaturan mengenai tanggung jawab individu yaitu individu yang dapat dianggap bertanggungjawab untuk pelanggaran serius (kejahatan perang, terhadap kemanusiaan, genosida, terorisme dan lain-lain).
- f. *Draft articles* memungkinkan negara bertanggungjawab atas tindakan-tindakan yang sah (*Accountable For Lawful Actions*). Suatu negara

yang melakukan suatu tindakan yang sah dapat diminta tanggung jawabnya apabila merugikan negara lainnya.⁸⁴

Hukum nasional membedakan antara pertanggungjawaban secara hukum perdata, hukum pidana, hukum lingkungan serta hukum internasional, yang meskipun terdapat ketentuan-ketentuan yang serupa dengan hukum nasional, namun hal ini pada kenyataannya tidak menonjol.⁸⁵ Bahkan harus diakui bahwa pertanggungjawaban dalam hukum internasional memang belum berkembang pesat sebagaimana pertanggungjawaban dalam hukum perdata, hukum pidana maupun hukum lingkungan.⁸⁶

Perbedaan pandangan antara dua pakar hukum dari Italia yang cukup menarik, yaitu Dionisio Anzilotti yang positivistis yang berpandangan bahwa timbulnya tanggung jawab adalah dari suatu pelanggaran terhadap kewajiban yang mengikat antara dua negara dan Roberto Ago yang beraliran hukum alam yang berpendapat bahwa kepentingan masyarakat internasional yang dilanggar dapat menimbulkan tanggung jawab negara. Bila Anzilotti tidak membuat tingkatan terhadap pelanggaran hukum Internasional, maka Ago membedakannya menjadi delik dan *crimes*. *Crimes* dipandang sebagai pelanggaran yang lebih serius daripada delik. Anzilotti berpendapat bahwa tanggung jawab

⁸⁴ Antonio Cassese dalam Ariadne Ginting, *ibid*, hlm. 3-4.

⁸⁵ D.J. Harris, *Cases and Materials on International Law* (London, 1982), hlm. 374.

⁸⁶ Yordan Gunawan. 2016. Pertanggungjawaban Indonesia Terhadap Asap Lintas Batas Negara Pasca Ratifikasi *Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Tesis Tidak Dipublikasi. Yogyakarta: Program Studi Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hlm. 21-24.

negara hanya timbul dalam hubungan bilateral negara, yang menurut Ago setiap kejahatan tertentu dari masyarakat Internasional secara keseluruhan dapat meminta pertanggungjawaban pada negara pelanggar hukum Internasional.⁸⁷ Sehingga menurut garis besarnya, tanggung jawab negara dapat dibagi menjadi dua, yaitu:⁸⁸ tanggung jawab karena perbuatan melawan hukum (*delictual liability*) yang lahir dari setiap kesalahan atau kelalaian suatu negara terhadap orang asing di dalam wilayahnya atau wilayah negara lain yang timbul karena ekspropriasi ruang angkasa, kegiatan terkait nuklir dan kegiatan-kegiatan lintas batas dan tanggung jawab atas pelanggaran perjanjian atau kontrak (*contractual liability*).⁸⁹

Hans Kelsen menyebut dua premis tanggung jawab negara, yakni *premis pertama* bahwa tanggung jawab bukan sekedar suatu kewajiban tetapi kondisi individu selaku subyek dari sebuah sanksi, yang tidak ditujukan kepada negara, maka negara tidak dapat dianggap bertanggung jawab. Artinya perbuatan yang diatribusikan kepada suatu negara yang mengarah pada tindakan organnya langsung maupun berupa pengarahan, perintah, anjuran serta pengawasan dari organ-organ negara itu (pejabat atau petugas negara). *Premis kedua* negara dapat saja diwajibkan untuk memperbaiki kesalahan atau melakukan ganti rugi akibat tindakan

⁸⁷ George Nolte. 2002. "From Dioniso Anzillotti to Roberto Ago: The Classical International Law of State Responsibility and The Traditional Primacy of a Bilateral Conception of Inter-state Relations". *European Journal of International Law EMU*. 13 (5): 1083-1084.

⁸⁸ Ida Wyasa Putra, *Tanggung Jawab Negara Terhadap Dampak Komersialisasi Ruang Angkasa* (Bandung, 2001), hlm. 56.

⁸⁹ Marsudi Triatmodjo. 2007. Pertanggungjawaban Negara terhadap Pencemaran Lingkungan Internasional. *Mimbar Hukum*. 19 (3): 178.

melawan hukum dalam kapasitas sebagai organ negara atau menjalankan fungsi organ negara. Artinya bahwa pelanggaran suatu kewajiban Internasional yang harus bisa dibuktikan.⁹⁰

Tindakan individu atau entity yang bukan organ negara atau di luar struktur formal pemerintah (pusat maupun daerah) tetapi mendapat kuasa yang sah untuk melaksanakan unsur-unsur kekuasaan instansi tertentu dari pemerintah, dapat juga dianggap dalam unsur pertautan dan masuk sebagai *state responsibility* maupun *state liability*.⁹¹ Disamping pertautan, terdapat kategori sebagai pengecualian atau pembebasan diri dari tuntutan pertanggungjawaban berupa: a) penerapan sanksi atas dasar hukum internasional; b) keadaan Memaksa (*force majeure*); c) *state necessity* dan; d) *exhaustion of local remedies*.⁹²

Lahirnya tanggung jawab internasional didasari oleh dua teori, yakni teori risiko (*risk theory*) dan teori kesalahan (*fault theory*), yaitu:

- a. Teori risiko yang melahirkan prinsip tanggung jawab mutlak atau tanggung jawab objektif bahwa suatu negara mutlak bertanggung jawab atas setiap kegiatan yang menimbulkan akibat yang sangat membahayakan (*harmful effects of hazardous activities*) meskipun kegiatan tersebut merupakan kegiatan yang memiliki legalitas hukum. Teori ini kemudian melahirkan prinsip tanggung jawab mutlak (*absolute*

⁹⁰ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*. Terjemahan Raisul Muttaqien, Cetakan X (Bandung, 2015), hlm. 501-502.

⁹¹ Heru Prajitno, *Op. Cit.*, hlm. 76.

⁹² Sefriani, *Hukum Internasional: Suatu Pengantar* (Jakarta, 2011), hlm. 270-271.

liability atau *strict liability*) atau tanggung jawab objektif (*objective responsibility*).

- b. Teori kesalahan yang menyatakan bahwa tanggung jawab negara muncul pada saat perbuatan negara tersebut dapat dibuktikan mengandung unsur kesalahan. Teori kesalahan ini melahirkan prinsip tanggung jawab subjektif (*subjective responsibility*) atau tanggung jawab atas dasar kesalahan (*liability based on fault*). Suatu perbuatan dikatakan mengandung kesalahan apabila perbuatan tersebut dilakukan dengan sengaja beritikad buruk atau dengan kelalaian yang tidak dapat dibenarkan. Dalam hal ini negara menjadi bertanggung jawab tanpa adanya keharusan bagi pihak yang menuntut pertanggungjawaban untuk membuktikan adanya kesalahan pada negara tersebut.⁹³

Aspek pengaturan hukum demi efektivitasnya dalam hukum hak asasi manusia serta dalam hak ekonomi, sosial dan budaya, disamping dituangkan dalam kovenan, maka demi peningkatan dalam penegakannya, maka oleh sejumlah ahli hukum internasional dirumuskan dalam Prinsip-Prinsip Limburg yang ditindaklanjuti dengan Pedoman Maastricht.⁹⁴ Prinsip Limburg yang dirumuskan oleh sekelompok ahli terkemuka hukum internasional melalui undangan oleh Komisi Internasional Ahli Hukum Fakultas Hukum Universitas Limburg Belanda dan Institut Urban Morgan untuk Hak Asasi Manusia Universitas Cincinnati

⁹³ F. Sugeng Istanto, *ibid*, hlm. 111.

⁹⁴ Anak Agung Sri Utari, "Penegakan Hukum Hak-Hak Ekonomi Sosial dan Budaya", *Fakultas Hukum Universitas Udayana*, 2015, hlm. 4.

Ohio Amerika Serikat demi membahas sifat dan ruang lingkup kewajiban negara-negara pihak pada Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang turut merumuskan Pedoman Maastricht pada tahun ke 10. Prinsip Limburg ini dikembangkan oleh Komite Hak Asasi Manusia sebagai gagasan adanya kewajiban minimum (*minimum core obligation*) untuk memenuhi tingkat pemenuhan yang minimum dari setiap hak yang terdapat dalam Kovenan. Pada prinsipnya Pedoman *Maastricht* mendefinisikan bahwa negara memiliki tanggung jawab untuk menerapkan mekanisme dalam memperbaiki pelanggaran seperti itu, termasuk memantau penyelidikan, penuntutan dan ganti rugi bagi para korban.⁹⁵

Pedoman *Maastricht* merupakan kerangka normatif Internasional untuk mengukur satu bentuk pelanggaran hak asasi manusia dibidang hak ekonomi, sosial dan budaya, yang menjelaskan mengenai tanggung jawab negara (*state responsibility*) bahwa semua pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal II pada prinsipnya dapat dibebankan kepada negara yang dalam yurisdiksinya terjadi, sebagai akibatnya, negara bertanggung jawab harus menetapkan mekanisme untuk memperbaiki pelanggaran tersebut, termasuk melakukan penyidikan, penuntutan dan upaya hukum bagi korban.⁹⁶

⁹⁵ Anak Agung Sri Utari, *ibid*, hlm. 4.

⁹⁶ Pasal II "*The violations referred to in section II are in principle imputable to the state within whose jurisdiction they occur. As a consequence, the state responsible must establish mechanisms to correct such violations, including monitoring investigation, prosecution and remedies for victims*" dalam Anak Agung Sri Utari, *ibid*, hlm. 4-5.

Prinsip-prinsip ini memberikan kerangka dasar bagi pengembangan lebih lanjut atas berbagai asumsi dan konsep pelanggaran hak ekonomi, sosial dan budaya. Dalam rangka pemenuhan Hak Ekonomi, sosial dan budaya, pengaturan terkait prinsip kewajiban Pemerintah pada dasarnya juga diimplementasikan dalam UU RI No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dalam Pasal 71 dan Pasal 72 bahwa Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia. Kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 yang meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain.⁹⁷

4. Teori Fungsi Negara

Pandangan mengenai negara sejak masa Yunani Kuno di Athena pada abad kelima sebelum masehi. Bentuknya yang dipahami sebatas “polis” berupa benteng di suatu bukit yang kian lama kian kuat dan berkembang yang lalu menarik orang-orang sekitarnya untuk bergabung dan membangun tempat tinggal di sekitar benteng dengan meminta perlindungan bagi keamanan mereka. Semakin lama wilayah tersebut makin luas yang akhirnya membentuk alat sebuah kota yang disebut

⁹⁷ Alif Nabila, *et al*, “Tanggung Jawab Negara Dalam Pemenuhan Hak EKOSOB pada Saat Darurat Kesehatan”, Artikel, *Universitas Airlangga*, Tanpa Tahun.

“polis”, sehingga pada masa itu dalam literatur ilmu politik sebutan negara adalah “negara kota” atau *city state*.⁹⁸

Negara adalah rakyat yang mendiami suatu wilayah bumi tertentu yang mengorganisasikan diri secara politis dalam suatu badan hukum publik sebagai media yang secara demokratis disertai semangat kekeluargaan dan kebersamaan berikhtiar mewujudkan kesejahteraan yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kedudukan pemerintah sebagai *primus inter pares* (bukan memiliki atau menguasai negara dan rakyat), sebagai pengurus atau penyelenggara yang mengemban tugas memimpin masyarakat dalam menyelenggarakan kehidupan bermasyarakat dan bernegara terutama dalam berusaha mewujudkan tujuan negara yang berkewajiban berpartisipasi rakyat dalam proses pengambilan putusan secara nasional demi mewujudkan masyarakat yang sejahtera adil dan makmur. Pelaksanaan berbagai tugas pemerintah harus dilaksanakan dengan dasar dan sarana serta tunduk pada aturan hukum positif yang mengacu pada cita hukum, cita negara dan tujuan bernegara secara kontekstual.⁹⁹

Negara dan pemerintah merupakan dua konsep yang berbeda. Konsep negara adalah untuk menyatakan keseluruhan unsur yang pemerintah adalah salah satu unturnya, disamping konsep negara sebagai organisasi atau keseluruhan struktur organisasi kekuasaan rakyat. Sedangkan pemerintah adalah kelompok orang-orang yang

⁹⁸ Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN* (Jakarta, 2012), hlm. 48.

⁹⁹ Bernard Arief Sidharta, *Op. Cit.*, hlm. 191.

mengisi dan menjalankan struktur organisasi kekuasaan rakyat yang dalam hal ini hadir untuk mengatasnamakan dan menjalankan kepentingan negara. Atas hal inilah, ketika berkaitan kebutuhan dan kepentingan rakyat, maka pemerintah yang memiliki otoritas untuk memenuhi kebutuhan dan menjawab kepentingan rakyat berupa terwujudnya tujuan negara yaitu kesejahteraan rakyat. Lahirnya sebuah negara bisa dilihat dalam teori-teori pemikirannya sebagai pendekatan yang menjelaskan asal mula negara. Negara sebagai sebuah konsep inklusif yang meliputi seluruh aspek pembuatan kebijakan dan pelaksanaan sanksi hukumnya. Sedangkan pemerintah adalah agen yang melaksanakan kebijakan negara dalam sebuah masyarakat politik selain merupakan tim dari individu-individu yang mengambil keputusan yang memberi dampak bagi warga sebuah masyarakat.¹⁰⁰

Pemikiran mengenai negara telah dimulai sejak zaman Yunani Kuno di Athena pada abad kelima sebelum Masehi. Saat itu bentuk negara dipahami sebatas suatu “polis” yang awalnya merupakan sebuah benteng di sebuah bukit yang makin lama makin diperkuat dengan pengembangan secara signifikan sehingga kemudian orang-orang disekitarnya ikut bergabung, bertempat tinggal di sekeliling benteng tersebut dengan meminta perlindungan keamanan yang semakin meluas yang akhirnya membentuk suatu kota yang kemudian dinamakan “polis”.

¹⁰⁰ Arief budiman dalam Deddy Ismatullah, *Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif* (Bandung, 2007), hlm. 76.

Artinya, negara pada masa itu dikenal dalam literatur ilmu politik disebut sebagai “negara kota” (*city state*).¹⁰¹

Plato mengembangkan pemikiran bahwa negara merupakan lembaga atau organisasi yang mementingkan kebajikan umum (*virtue*) atau kebaikan bersama. Kebajikan sebagai sebuah pengetahuan, sehingga seluruh tindakan yang dilakukan atas nama negara haruslah diniatkan untuk mencapai kebajikan. Lebih lanjut, Plato menyatakan bahwa negara ideal adalah negara yang memiliki prinsip mementingkan kebajikan umum. Negara yang mengabaikan prinsip kebajikan umum bukan negara yang ideal dan didambakan manusia. Prinsip kebajikan menurut Plato menjadi bagian penuh dari negara yang ideal atau negara terbaik bagi manusia.¹⁰²

Kebijakan umum yang menjadi tujuan dalam bernegara, menurut konsep negara Plato berdasar pada kepentingan bersama yang terjadi dalam kelompok, komunitas atau organisasi. Ditambahkan lagi dalam pendapat Plato bahwa kodrat manusia sebagai makhluk sosial hidup di dalam polis atau negara.¹⁰³ Tujuan bersama sebagai kehendak, kebutuhan atau kepentingan rakyat yang merupakan konsep dasar negara. Tujuan bersama yang diwujudkan dalam bentuk tindakan menunjukkan kepastian akan adanya kegiatan yang dinamis dari negara. Rangkaian kerja konkrit yang dikenal dengan sebutan peran atau fungsi

¹⁰¹ Aminuddin Ilmar, *ibid*, hlm. 4.

¹⁰² Deddy Ismatullah, *ibid.*, hlm. 17.

¹⁰³ P. Anthonius Sitepu, *Studi Ilmu Politik* (Yogyakarta, 2012), hlm. 111.

negara, merupakan sebuah pelaksanaan kegiatan yang mengarah pada pencapaian tujuan.¹⁰⁴

Berdasar dari konsep dasar tentang negara yang menempatkan suatu tujuan bersama yang menjadi kebutuhan, kehendak atau kepentingan rakyatnya, maka dibutuhkan dinamika negara yang niscaya ditunjukkan dengan aktivitas dalam rangka mewujudkan atau mencapai tujuan negara. Aktivitas dinamis ini dalam pelaksanaan seluruh kerja konkrit yang disebut sebagai peran atau fungsi negara. Fungsi merupakan suatu pelaksanaan atau aktivitas yang tentunya mengarah kepada pencapaian tujuan. Bisa dilihat perbedaan antara tujuan dan fungsi dari negara, yaitu tujuan menunjukkan adanya sasaran yang telah lebih dulu ditetapkan, yang tujuan tersebut mencerminkan ide berupa suasana ideal yang harus diciptakan atau diwujudkan.¹⁰⁵

Perbedaan antara tujuan dan fungsi negara, yakni menunjukkan adanya sasaran yang ingin dicapai, yang telah lebih dulu telah ditetapkan. Tujuan mencerminkan cita atau ide yang harus diwujudkan. Tujuan yang telah ditetapkan akan menjadi sebuah ide yang statis dan bersifat abstrak. Sementara fungsi merupakan sebuah pelaksanaan dari tujuan yang telah ditetapkan sehingga fungsi bersifat nyata dan konkrit. Artinya tujuan bila telah ditetapkan akan menjadi sebuah ide yang statis dan abstrak (idiil).

¹⁰⁴ Burhanuddin, *ibid*, hlm. 23.

¹⁰⁵ Aminuddin Ilmar, *Op. Cit.*, hlm. 10.

Sedangkan fungsi merupakan pelaksanaan dari tujuan yang telah ditetapkan sehingga fungsi akhirnya bersifat riil dan konkrit.¹⁰⁶

Perkembangan konsep negara yang mengarah pada konsep negara yang nyata atau riil, telah ditinjau dalam beberapa teori-teori modern tentang negara. Pandangan bahwa negara pada posisi sebagai suatu kenyataan yang terikat pada keadaan, tempat dan waktu. Logemann sebagai salah satu penganut teori modern, menyatakan bahwa hakikat negara ialah sesuatu organisasi kekuasaan yang termasuk di dalamnya menyatukan kelompok manusia yang disebut bangsa. Selaku organisasi kekuasaan, negara mempunyai kewibawaan yang berarti bisa memaksakan kehendaknya terhadap semua orang yang berada di bawah organisasi tersebut.¹⁰⁷

Kegiatan kenegaraan dalam rangkaian tindakan yang ditempuhnya adalah bentuk dari pelaksanaan peran dan fungsinya dalam usaha mewujudkan tujuannya. Terkait peran dan fungsi negara tersebut, mengemuka beberapa perspektif dari pakar tentang cara yang semestinya dilakukan negara dalam menjalankan fungsinya.

W. Friedmann mengeluarkan teori mengenai empat fungsi negara:¹⁰⁸

a. Fungsi negara sebagai *Provider*

Fungsi ini berkaitan dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) yang negara bertanggung jawab dan menjamin suatu standar minimum

¹⁰⁶ Aminuddin Ilmar, *Loc. Cit.*, hlm. 10.

¹⁰⁷ Burhanuddin, *ibid*, hlm. 29-30.

¹⁰⁸ Abrar Saleng, *ibid*, hlm 49.

kehidupan secara keseluruhan serta bentuk-bentuk jaminan sosial lainnya. Negara sebagai provider berarti negara memberikan nafkah sebagai upaya agar kehidupannya tetap berlangsung. Dalam konteks fungsi provider ini, negara saat menjalankan kegiatannya demi menjamin kesejahteraan warga negaranya. Negara harus tetap memastikan agar kehidupan yang layak bagi warganya masih dapat terus berlangsung. Dalam kapasitas ini negara bertanggung jawab untuk menyediakan dan melayani secara sosial sebagai bentuk jaminan standar hidup yang minimal dan kebebasan kekuatan-kekuatan ekonomi.

b. Fungsi negara sebagai *Regulator*

Negara yang berkuasa mengatur merupakan wujud dari fungsi negara sebagai regulator. Wujudnya bisa bermacam-macam, bisa berbentuk peraturan perundang-undangan atau bisa berupa kebijakan di bidang pengelolaan sumber daya air, misalnya pengaturan perizinan perusahaan sumber daya air dan air, pengawasan mutu air dan sebagainya yang mengarah pada fungsi negara sebagai regulator. Negara menggunakan berbagai pengaruh kendali atau kontrol yang khusus pada kekuasaan untuk mengatur investasi dalam pembangunan ekonomi, industri, impor dan lain-lain.

c. Fungsi negara sebagai *Entrepreneur*

Dalam fungsi ini, negara menduduki posisi sangat penting dengan pergerakan yang dinamis. Kedudukan ini menjadikan negara menjalankan sektor tertentu di bidang ekonomi melalui Badan Usaha Milik Negara

(BUMN) yang masuk dalam *state owned corporation*. Dinamika yang dimiliki negara berkaitan dengan karakter dinamisnya yang terus melakukan usaha demi menciptakan keseimbangan dan hidup saling mendampingi dan melengkapi antara peran sektor swasta dan sektor publik. Artinya keterlibatan negara dalam fungsi ini bisa berbentuk privat dan publik.

5. Teori Kewajiban Hak Asasi Manusia Atas Air

Konsepsi hak asasi manusia pada dasarnya merupakan standar minimal yang dibutuhkan agar orang bisa hidup sebagai manusia, yakni berupa hakikat manusia, hal-hal yang diperlukan manusia dan hal-hal yang diinginkan agar hidup bermartabat. Hakikat manusia tidak hanya dipengaruhi oleh kebutuhan biologisnya agar dapat bertahan hidup, namun dipengaruhi juga oleh norma-norma, nilai-nilai dan keinginan-keinginan yang dimasukkan dalam proses menjadi makhluk sosial.¹⁰⁹

Asal-usul gagasan hak asasi manusia bila dirunut kembali jauh ke belakang, sejak masa yang masih kuno dengan filsafat stoika sampai zaman modern. Terdapat tiga teori utama yang melatari para ahli hukum dalam menjelaskan asal mula lahirnya pemikiran mengenai hak asasi manusia yakni teori hukum kodrati, teori positivisme dan teori anti-utilitarian.¹¹⁰

Hak asasi manusia menjadi fundamental karena hakikat hak asasi manusia itu sendiri yang berada pada tataran moral itu sendiri. Menurut

¹⁰⁹ Rhoda E. Howard, *HAM: Penjelajahan Dalih Relativisme Budaya*, Cetakan Pertama (Jakarta, 2000), hlm. 22-23.

¹¹⁰ Anonym (prinsip dan norma HAM.pdf), diakses pada tanggal 19 Januari 2020, hlm. 33.

Jack Donnelly, pendasaran hak asasi manusia bukan pada kebutuhan psikologis dan biologis saja tapi pada tuntutan preskriptif. Artinya manusia membutuhkan hak asasi manusia bukan hanya agar sehat namun juga untuk menjalani hidup selayaknya manusia.¹¹¹

Konsep hak asasi manusia yang bila merujuk pada istilah kata "*mensen rechten*" disebut "hak manusia". Dalam pengertian "*human rights*" konsep ini menyangkut perlindungan terhadap manusia dari penindasan oleh manusia lain, negara dan organisasi. Sementara bila merujuk pada pengertian "*basic rights*", ini juga dikaitkan dengan perlindungan terhadap seorang warga negara dari penindasan oleh negaranya. Para penyusun UUD NRI Tahun 1945 tidak menyebut hak manusia dengan sebutan "*human rights*", tapi disebut sebagai hak dasar (*basic rights, grondrechten, grundrechte*) yang saat amandemen UUD NRI Tahun 1945, pasal terkait hak asasi manusia pun ikut diamandemen. Konsep hak asasi manusia sebagai manifestasi dari budaya bangsa yang mencerminkan kombinasi antara hak bawaan dengan hak yang merupakan hasil perjuangan yang hendak diwujudkan bukan demi kepentingan pribadi melainkan kepentingan bersama yang mengandung keluhuran budi, harkat dan martabat manusia secara bebas, merdeka, saling menghargai disertai penghormatan yang tinggi.¹¹²

Hak asasi manusia yang dimaksud adalah melekatnya hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia dan sebagai

¹¹¹ Jack Donnelly dalam Rhoda E. Howard, *ibid*, hlm. 23.

¹¹² Koesparmono Irsan, *Hak Asasi Manusia dan Hukum* (Jakarta, 2004), hlm. 1.

bentuk upaya dalam mempertahankan dan menjaga harkat martabatnya sebagai manusia tanpa memperhatikan warna kulit, jenis kelamin, bahasa, budaya dan kewarganegaraan. Suatu negara hukum harus dinamis dan aktif dalam menghormati, melindungi dan memenuhi hak asasi manusia serta berusaha keras menciptakan kesejahteraan rakyatnya sehingga pengaturan fungsi negara dikorelasikan dengan penyelenggaraan hak dan kewajiban asasi manusia tersebut secara layak dan bermartabat.¹¹³

Perkembangan hak atas air yang meskipun pada awalnya belum diperhatikan oleh masyarakat secara luas seperti hak atas kebebasan, hak memeluk agama dan kepercayaan tertentu, hak atas keamanan pribadi dan hak-hak lainnya, namun bukan berarti hak atas air tidak penting. Hak atas air adalah juga hak yang bersifat fundamental¹¹⁴ yang penting untuk diakui sebagaimana pemahaman masyarakat bahwa hak atas air yang dipenuhi secara layak dan memadai merupakan bagian dari pemenuhan hak asasi manusia (subordinat), sebab tanpa air kehidupan manusia tidak akan bisa bertahan sebagaimana mestinya. Prinsip yang terdapat dalam penerapan antar hak berupa *interdependence* dan *interrelatedness*, dalam hal ini memiliki tingkat kebutuhan yang tinggi melalui pemahaman bahwa suatu hak akan selalu terkait dengan hak

¹¹³ Jack Donnely, *Universal Human Rights in Theory and Practice* (London, 2003), hlm. 7-21.

¹¹⁴ Muhammad Ashri. 2008. Gugatan Warga dan Tanggung Jawab Negara Dalam Pemenuhan Hak Atas Pendidikan. *Jurnal Hukum Internasional*, Universitas Indonesia. Januari 2008.

yang lain, terhubung dalam satu mata rantai yang jika ada salah satu hak yang terputus, maka hak-hak lain akan ikut terputus.¹¹⁵

Sementara Manfred Nowak menyebut bahwa prinsip hak asasi manusia terdiri dari prinsip universal, prinsip tak terbagi, prinsip saling bergantung, prinsip saling terkait serta prinsip kesetaraan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 Deklarasi Wina, yang melihat bahwa di seluruh dunia, dengan beragam perbedaan, sekalipun manusia itu seorang disabilitas, tetap memiliki hak yang sama.¹¹⁶ Kepentingan atas kebutuhan air bersih, membuat manusia bertahan hidup. Air sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mendasari aktivitas dan kreativitas manusia dalam menjalani kehidupan dan merupakan warisan bersama yang istimewa, yang harus dinikmati bersama-sama tanpa diskriminasi.

Peran utama yang dibebani tanggung jawab untuk melaksanakan kewajiban-kewajibannya melalui aparaturnya. Prinsip ini dimuat dalam seluruh kovenan hak asasi manusia internasional maupun peraturan domestik, seperti pada penegasan pada Pasal 71 UU RI No. 39 tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia bahwa pemerintah memiliki kewajiban dan tanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan dan memajukan hak asasi manusia sebagaimana pengaturan dalam undang-undang ini, maupun peraturan perundang-undangan lain dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara

¹¹⁵ Hari Kurniawan *et al*, *Aksesibilitas Peradilan Bagi Penyandang Disabilitas*, cetakan Pertama (Yogyakarta, 2015), hlm. 21.

¹¹⁶ Manfred Nowak, "Hak Atas Pendidikan" dalam Ifdhal Kasim dan Johannes da Masenus Arus, ed., "Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya: Esai-Esai Pilihan", *Elsam*, Jakarta, 235.

Republik Indonesia. Kewajiban negara tersebut adalah yang merujuk pada kewajiban negara untuk tidak mencampuri atau mengintervensi hak sipil warga negara, apalagi bila itu tidak sah, maka hal itu disebut pelanggaran hak asasi manusia. Sehingga hak untuk hidup berhubungan dengan kewajiban negara untuk tidak membunuh atau hak integritas fisik maupun mental berhubungan dengan kewajiban negara untuk tidak menyiksa dan lain sebagainya.

Kewajiban untuk melindungi memberikan syarat berupa tindakan aktif negara dalam memastikan tidak terjadi pelanggaran hak asasi manusia oleh pihak ketiga, baik itu individu, kelompok maupun korporasi. Kewajiban untuk memenuhi yang mengacu pada kewajiban negara dalam mengambil upaya legislatif, administratif, judicial dan kebijakan praktis demi memastikan hak-hak warga negara dapat terpenuhi secara maksimal.¹¹⁷

Apabila ketiga kewajiban tersebut tidak terpenuhi maka akan berakhir sebagai pelanggaran hak asasi manusia. Pada kondisi ini pelanggaran hak asasi manusia hanya dapat dilakukan dan disematkan kepada negara yakni pemerintah sebagai eksekutif, legislatif dan yudikatif. Ketidakmauan (*unwillingness*) dan ketidakmampuan (*unability*) negara untuk melindungi dan memenuhi hak asasi manusia dikatakan sebagai pelanggaran hak asasi manusia pasif (*human rights violation by omission*). Sementara kegagalan negara dalam menghormati disebut

¹¹⁷ Hari Kurniawan, *ibid*, hlm. 25-28.

sebagai pelanggaran pelanggaran hak asasi manusia aktif (*human rights violation by commision*).¹¹⁸

UU RI No. 39 Tahun 1999 mengenai Hak Asasi Manusia telah menggolongkan hak asasi manusia menjadi sepuluh golongan yang terdapat mulai pada Pasal 9 sampai Pasal 66, yaitu: a) hak untuk hidup; b) hak untuk berkeluarga dan melanjutkan keturunan; c) hak mengembangkan diri; d) hak memperoleh keadilan; e) hak atas kebebasan pribadi; f) hak atas rasa aman; g) hak atas kesejahteraan; h) hak turut serta dalam pemerintahan; i) hak wanita; j) hak anak.¹¹⁹

Di Indonesia, peran Negara dalam pengelolaan sumber daya air dianggap sebagai wujud dari hak menguasai negara yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan bentuk perlindungan dari hak asasi manusia tersebut.¹²⁰ Menurut WHO ditahun 2002, bahwa hak asasi manusia dilindungi oleh standar Internasional yang menjamin kebebasan mendasar dan martabat individu dan masyarakat. Seluruhnya termasuk hak sipil, hak politik, hak ekonomi, hak sosial dan hak budaya. Hak asasi manusia terutama menyangkut ikatan antara individu dan negara.¹²¹ Pengakuan ini tidak secara khusus menyebut

¹¹⁸ Anonym (prinsip dan norma HAM.pdf), diakses pada tanggal 19 Januari 2020, hlm. 48-49.

¹¹⁹ UU RI No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. (<https://www.komnasham.go.id>, yang diakses pada tanggal 24 Juni 2019 pukul 13.04 Wita).

¹²⁰ Helmi Kasim, "Penegasan Peran Negara dalam Pemenuhan Hak Warga Negara Atas Air. *Jurnal Konstitusi*. 12 (2), 362.

¹²¹ *Human rights are protected by Internationally guaranteed standards that ensure the fundamental freedoms and dignity of individuals and communities. They include civil, cultural, economic, political and social rights. Human rights principally concern the relationship between the individual and the State. Governmental obligations with regard to human rights can broadly*

tentang hak atas air namun menyebutkan sebagai bagian dari hak untuk menikmati standar kesehatan yang paling tinggi yang mampu dicapai oleh warga dan negara. Seluruh upaya untuk mewujudkan hak asasi manusia ini sepenuhnya adalah kewajiban negara.¹²²

Pemerintah telah menetapkan suatu standar sebagai pedoman perlindungan hak asasi manusia atas tanah dan sumber daya alam di Indonesia, yaitu Standar Norma dan Pengaturan Nomor 7 Tentang Hak Asasi Manusia Atas Tanah dan Sumber Daya Alam pada Tahun 2021, yang tujuannya mengawal dan melindungi penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia, maka Komisi Nasional Hak Asasi Manusia sesuai kewenangan yang diatur dalam UU RI No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, menyusun Standar Norma dan Pengaturan tentang Hak Asasi Manusia atas Tanah dan Sumber Daya Alam, yang salah satunya adalah air.

B. Hakikat Air Bersih

Secara umum, yang dimaksud dengan air adalah menurut Pasal 1 ayat (2) UU RI No. 17 Tahun 2019, bahwa semua air yang terdapat pada, di atas ataupun di bawah permukaan tanah, termasuk dalam pengertian ini air permukaan, air tanah, air hujan dan air laut yang berada di darat. Demikian pula yang dimaksudkan oleh Peraturan Pemerintah (selanjutnya

be categorized in obligations to respect, protect, and fulfil. Lihat dalam WHO. *The Right to Water, Health and Human Rights Publication series No. 3.* Perancis: WHO, 2003, hlm. 7. Kesadaran masyarakat internasional akan pentingnya perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM) sangat meningkat dalam tempo lebih dari 18 tahun terakhir ini. Lihat Satya Arinanto dalam Majda El Muhtaj, *Op. Cit.*, hlm. 130.

¹²² Helmi Kasim, *ibid*, hlm. 359.

disebut sebagai PP) Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air Pasal 1 ayat (2), maupun PP Nomor 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air Pasal 1 ayat (2).

Sedangkan menurut Peraturan Menteri Kesehatan (selanjutnya disebut sebagai Permenkes) Nomor 32 Tahun 2017 tentang Standar Baku Mutu Kesehatan Lingkungan dan Persyaratan Kesehatan Air untuk Keperluan Higiene Sanitasi, Kolam Renang, *Solus Per Aqua* dan Pemandian Umum yang menyebutkan air sebagai media untuk keperluan higiene sanitasi, dengan kualitas tertentu yang digunakan untuk keperluan sehari-hari yang kualitasnya berbeda dengan kualitas air minum.

Adapun menurut Pasal 1 huruf (c) Permenkes Nomor 416 Tahun 1990 Tentang Syarat-Syarat Dan Pengawasan Kualitas Air lebih terperinci lagi menyebutkan bahwa air bersih adalah air yang digunakan untuk keperluan sehari-hari yang kualitasnya memenuhi syarat kesehatan dan dapat diminum apabila telah dimasak, serta Bagian II Kepmenkes Nomor 1405/Menkes/SK/XI/2002 perihal Persyaratan dan Tata Cara Penyelenggaraan Kesehatan Lingkungan Kerja Perkantoran bahwa air bersih sebagai air yang dipakai sehari-hari untuk keperluan dan kebutuhan yang memenuhi kualitas kesehatan, harus dimasak dulu sebelum diminum.¹²³

¹²³ Peraturan Menteri Kesehatan No. 416 Tahun 1990 tentang Syarat-Syarat dan Pengawasan Kualitas Air (<https://baristansamarinda.kemenperin.go.id>, yang diakses pada tanggal 23 Januari 2020 pukul 15.34 Wita) dan Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1405/Menkes/SK/XI/2002 (<https://satudata.dinkes.riau.go.id>, yang diakses pada tanggal 23 Januari 2020 pukul 15.34 Wita).

Hakikatnya air yang dianugerahkan Tuhan menjadi bagian yang berkorelasi dengan aktivitas dan kreativitas manusia yang merupakan sumber daya alam yang sangat diperlukan bagi esensi dan sumber kehidupan seluruh makhluk hidup dimuka bumi ini. Hanya air yang berkualitas, bersih dan sehat saja yang dapat dipergunakan. Air sebagai aset kehidupan manusia yang bila berkurang atau habis, maka manusia tidak dapat melangsungkan kehidupannya.¹²⁴ Sel hidup baik tumbuh-tumbuhan lebih dari 75 persen ataupun sel hidup hewan sebagian besar atau lebih dari 67 persen tersusun oleh air.¹²⁵ Dalam sistem tata lingkungan pun, air merupakan unsur utama. Kebutuhan manusia terhadap air secara berkelanjutan terus mengalami peningkatan. Hal ini dikarenakan meningkatnya beragam kebutuhan manusia terhadap air dan juga karena meningkatnya jumlah manusia yang membutuhkan air. Di sisi lain air yang tersedia di alam berpotensi mengalami penurunan jumlah atau setidaknya-tidaknya berjumlah tetap.¹²⁶

Hakikat berarti kebenaran atau yang benar-benar ada dengan akar kata “hak”, “*Al haq*” yang berarti kepunyaan atau milik atau kebenaran yang bermakna “inti sesuatu”, “puncak” atau sumber dari segala sumber sesuatu”, “kebenaran sejati atau mutlak “akhir dari sebuah perjalanan”.¹²⁷ Hakikat adalah unsur utama yang mewujudkan sesuatu atau faktor utama

¹²⁴ Majda El Muhtaj, *Op. Cit.*, hlm. 130.

¹²⁵ Unus Suriawira, *Mikrobiologi Air dan Dasar-Dasar Pengolahan Buangan Secara Biologis* (Bandung, 2008), hlm. 5.

¹²⁶ M. Daud Silalahi, *Pengaturan Hukum Sumber Daya Air dan Lingkungan di Indonesia* (Bandung, 2006), hlm. 11-12.

¹²⁷ Julius HR. “*Pengertian Hakikat*”. (www.wordpress.com yang diakses pada tanggal 27 Januari 2020 pukul 13.10 Wita).

yang mendasari sesuatu, yang wajib ada sehingga bila tanpa unsur atau faktor utama tersebut sesuatu tidak akan bisa bermakna sebagaimana wujud yang dimaksud.

Esensinya bahwa hal itu tidak dapat dipungkiri atau tidak akan pernah ada “atribut” jika tidak ada hakikat. Hakikat memberi pengaruh pada kesadaran manusia agar menyadari bahwa segala sesuatunya bersumber dari Tuhan. Bila ada masalah yang tidak mendapat jalan keluar atau titik temu dengan masalah lain, maka manusia harus kembali pada parameter tunggal kehidupan yaitu Tuhan, karena diyakini bahwa hanya kebenaran Tuhan yang hakiki.

Terdapat 2 (dua) jenis pengaturan pokok hukum yang terkait dengan pemenuhan hak atas air bersih yaitu Hukum Agama dan Hukum Negara. Dalam religiusitas air, hukum agama menyebutkan bahwa kitab suci masing-masing agama telah mengatur dengan jelas tentang cara manusia memperlakukan sumber daya alam termasuk sumber daya air baik secara abiotik, biotik maupun kultur.¹²⁸

Agama Islam dengan tuntunan Al-Qur'an dan hadits bagi pengelolaan dan menjaga ketersediaan air demi menghidupkan tatanan masyarakat yang harmoni dan sejahtera. Al-Qur'an menyatakan bahwa air merupakan hal yang penting bagi hidup, kehidupan dan kematian seluruh makhluk di dalamnya (bumi), yang dalam prosesnya Allah menurunkan air dari langit berupa hujan sebagai salah satu tand-tanda kebesaran-Nya

¹²⁸ Agus Maryono, *Reformasi Pengelolaan Sumber Daya Air*. Cetakan Kedua (Yogyakarta, 2017), hlm. 39-158.

bagi hamba-Nya melalui Q.S An-Nahl ayat (65). Dua informasi penting tentang air dari Q.S An-Nahl ayat (65) ini ialah informasi *pertama* bahwa fungsi air sebagai unsur untuk memenuhi keberlangsungan hidup mahluk ciptaan-Nya. Informasi *kedua* adalah teori tentang daur hidrologi air. Bahwa Allah SWT menurunkan air dari langit, lalu menjadi sumber-sumber air di seluruh permukaan dan kedalaman bumi. Ini menandakan bahwa air yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan bumi ini.¹²⁹

Terdapat 3 (tiga) ayat dalam Al-Quran yang berbicara tentang air, yaitu Q.S Al-Furqon ayat (54), Q.S An-Nuur ayat (33), yang dikuatkan juga oleh Q.S Al-Anbiya ayat (30) serta Q.S Ibrahim ayat (7) maupun Q.S Al-Hasyr ayat (7).¹³⁰ Seluruh surah ini memberi hikmah agar seluruh mahluk hidup menanamkan rasa syukur dalam diri, khususnya manusia, karena telah dilimpahi potensi dan sumber daya air yang kaya. Hakikatnya rasa syukur merupakan kesadaran yang wajib ada dalam diri manusia dan sebagai bentuk limpahan kasih sayang Allah SWT kepada mahluk ciptaan-Nya. Kesadaran ini dibuktikan dengan cara memanfaatkan karunia Allah berupa air pada tempat yang sesuai kehendak Allah SWT. Dengan rasa syukur ini umat Islam akan ridha dan puas atas nikmat air yang diperolehnya dan berusaha tetap mempertahankan nikmat tersebut, serta selalu berusaha meningkatkan usahanya demi memperoleh nikmat yang lebih baik.

¹²⁹ Arinto Nurcahyono, *ibid.*, hlm. 390.

¹³⁰ Ummu Salamah. Mensyukuri dan Menjaga Ketersediaan Sumber Daya Air (Bagian 1). *Fakultas Hukum UNAS: 2.*

Agama Hindu disebut sebagai “agama air yang suci” dengan memasukkan air ke dalam lima elemen alam dan bahan penyusun kehidupan dan seluruh makhluk Tuhan yang bernyawa. Agama Buddha yang memandang air sebagai simbol pemurnian dan ketenangan. Air merupakan sarana puja bakti umat yang memiliki makna keberkahan. Sebagai sumber kehidupan, semua makhluk menggunakan air dalam membersihkan batin dan menghilangkan hal-hal yang buruk pada manusia. Air suci di dalam agama Buddha menjadi satu filosofi yang sangat tinggi. Demikian pula agama Nasrani yang menginterpretasikan air adalah hidup. Air dan simbolismenya berkaitan dengan kosmogoni, penciptaan hidup, kelahiran kembali, epifani dan pembaruan. Air merupakan unsur pokok yang ditafsirkan secara agama nasrani sebagai yang kaya dan menjadi simbol penyelamatan serta menyegarkan rohani.

Kawasan Masyarakat Adat Amerika Tengah memiliki suatu pandangan kuno yang masih dipertahankan hingga saat ini tentang kedudukan air, yaitu bahwa sungai sebagai media air dianggap sebagai suatu penghubung antara para Dewa dengan manusia yang tidak pernah boleh dibendung apalagi dirusak. Suku Maori di New Zealand juga menganggap bahwa sungai yang dibiarkan mengalir air adalah sungai yang suci dan sungai yang dibendung adalah sungai yang sakit. Demikian juga di Amerika Selatan pada orang-orang keturunan Inca misalnya yang percaya bahwa air adalah suci dan merupakan simbol pemurnian. Melalui

pemujaan air yang akan membentuk inti dari seluruh praktik kebudayaan mereka.

Aristoteles sebagaimana mengutip dari Thales, mengungkapkan bahwa segala sesuatu tercipta dari air. Menurutnya air yang cair itu adalah pangkal dan dasar dari segala-galanya. Semua barang terjadi dari air dan semuanya kembali kepada air pula. Pandangan Thales mengenai air merupakan jawaban dari pertanyaan asal dari alam ini atau yang menjadi sebab penghabisan.¹³¹

Sebuah penelitian dari Dr. Emoto adalah bahwa air murni yang diambil dari mata air atau danau, lalu diberi rangsangan berbagai jenis pesan, ungkapan dan doa kemudian disimpan dalam lemari pendingin - 5°C sehingga mengkristal lalu difoto dengan teknologi tinggi. Setelah mengkristal, kelihatan dengan jelas pikiran dan ucapan dimaksud melahirkan vibrasi yang bisa mengubah susunan molekul benda-benda sehingga tampak dalam gambar yang indah. Menurut Dr. Emoto pula, bahwa air adalah salah satu makhluk yang paling sensitif menerima pesanan dari lingkungannya.¹³² Air bersih memiliki kekuatan untuk membersihkan kotoran lahir dan batin serta mampu memberikan shock therapy untuk menormalkan kembali pusat kesadaran dan kekuatan sensorik manusia.¹³³

¹³¹ Hamid Chalid. 2009. *Hak-Hak Asasi Manusia Atas Air: Studi Tentang Hukum Air di Belanda, Indis dan Indonesia*. Disertasi tidak dipublikasi. Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Strata 3 Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Jakarta, hlm. 21.

¹³² Nasaruddin Umar. UIN Syarif Hidayatullah Jakarta (<http://m.republika.co.id> diakses pada tanggal 27 Juni 2019 pukul 18.55 Wita).

¹³³ Nasaruddin Umar, *ibid*.

Apabila tubuh kekurangan cairan atau air, maka secara otomatis akan mencari jalan mengambil cairan dari komponen tubuh itu sendiri agar kadar cairan dalam tubuh tetap seimbang. Pengambilan kadar air dalam darah mengakibatkan darah sebagai alat transportasi yang membawa oksigen dan zat-zat makanan dalam tubuh akan mengental, sakit dan terganggu.¹³⁴

Pandangan-pandangan itu masih hidup di masa lalu, sekarang dan dimasa yang akan datang serta memiliki pemahaman yang jelas tentang keberlanjutan sumber daya air yang bersifat bersahaja, asli, elegan dan begitu mendalam. Dengan memiliki pemahaman yang baik, maka semua pandangan itu bisa diangkat sebagai dasar filosofi bagi pengelolaan dan penyelenggaraan sumber daya air di Indonesia.

C. Konsep Negara Kesejahteraan Perspektif Hak Asasi Manusia

Negara yang awalnya cukup berfungsi sebagai penjaga malam yang memastikan keamanan dan ketertiban warganya dari serangan dan gangguan, perlahan mulai mengalami pergeseran fungsi. Argumen utamanya adalah kesadaran masyarakat akan kebutuhannya yang tidak hanya berupa keamanan dari bermacam gangguan, namun juga wujud kesejahteraan yang lebih baik dalam kehidupannya. Kesejahteraan sosial yang merujuk pada segenap aktivitas pengorganisasian dan pendistribusian pelayanan sosial bagi kelompok masyarakat utamanya kelompok yang kurang beruntung (*disadvantage groups*).

¹³⁴ Nasaruddin Umar. *Ibid.*

Penyelenggaraan berbagai skema perlindungan sosial (*social protection*) baik yang bersifat formal maupun informal adalah contoh aktivitas kesejahteraan sosial.¹³⁵

W. Friedmann menyatakan bahwa dalam negara yang selalu berusaha mensejahterakan, dibolehkan ikut campur secara penuh dalam bidang ekonomi, yang jelas tidak sama dengan prinsip negara penjaga malam yang berprinsip berusaha menjauhi dan tidak mengurus urusan ekonomi rakyatnya. Ini terkenal dengan ajaran *Laissez Faire*. Semboyannya yang bermaksud menunjukkan bahwa pemerintahan yang terbaik adalah pemerintahan yang terakhir memimpin, tampaknya telah menjadi corak dari beberapa negara dalam menjalankan roda pemerintahannya. Maksud yang dituju tetap sama, bahwa secara umum negara kesejahteraan patut untuk melakukan pengurusan bagi warga negaranya di segala bidang.¹³⁶

Makna kesejahteraan (i) sebagai kondisi sejahtera (*well-being*) bahwa kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non material yang terjadi saat kehidupan manusia aman dan bahagia karena kebutuhan dasar akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal dan pendapatan dapat dipenuhi serta saat manusia memperoleh perlindungan dari risiko utama yang mengancam kehidupannya; (ii) sebagai pelayanan sosial yakni tercapainya pelayanan sosial yang umumnya mencakup lima bentuk

¹³⁵ Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat* (Bandung, 2009), hlm 154.

¹³⁶ *The Last Government Is The Best Government* melalui W. Friedmann, *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy* (London, 1971). Doktrin ini merupakan ajaran dari tipe negara penjaga malam dengan ideologi utamanya unsur kapitalisme

berupa jaminan sosial, pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal; (iii) sebagai tunjangan sosial yakni khususnya diberikan kepada masyarakat miskin, orang cacat, pengangguran sehingga menimbulkan konotasi negatif pada kesejahteraan ini seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, yang sebenarnya lebih tepat disebut *social illfare* daripada *social welfare*; (iv) sebagai proses atau usaha terencana yang hal ini dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat dan badan-badan pemerintah demi meningkatkan kualitas kehidupan melalui pemberian pelayanan sosial dan tunjangan sosial. Secara garis besarnya negara kesejahteraan menunjuk pada sebuah model ideal pembangunan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara agar memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya.¹³⁷

Ketika fungsinya sebagai penjaga malam, negara tidak diperkenankan untuk ikut campur dalam kegiatan perekonomian rakyatnya. Ternyata hal ini malah menciptakan ruang konflik di dalamnya. Ini disebabkan dalam kegiatan perekonomian, mekanisme pasar melalui konsep monopoli sebagai ciri dari ekonomi kapitalis justru menjadi sebuah gelombang besar yang membawa keterpurukan di bidang ekonomi, sosial dan politik. Dampak lainnya ialah terciptanya ruang kesenjangan antara kelompok elit dan kelompok rakyat biasa yang dibuktikan dalam istilah

¹³⁷ Erwingsih dan Winahyu, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah* (Yogyakarta, 2009), hlm. 63.

kaya semakin kaya, miskin semakin miskin. Kesenjangan inilah yang menjadi sebuah ancaman serius bagi negara.¹³⁸

Kesenjangan dalam konsep negara penjaga malam ini mengantarkan lahirnya konsep negara kesejahteraan. Negara harus hadir tidak hanya sekedar menjaga keamanan namun juga mengupayakan terwujudnya kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya. Pelibatan negara dalam kegiatan perekonomian melalui berbagai kebijakan demi memastikan agar mekanisme pasar tidak lagi dimonopoli oleh sekelompok orang. Salah satu bentuk keterlibatan negara ialah dengan membuat kebijakan dan pengaturan agar sumber-sumber daya ekonomi dapat terdistribusi dengan baik kepada seluruh rakyat.¹³⁹

Kedaulatan diartikan sebagai kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara, daerah dan sebagainya. Sehingga kedaulatan rakyat berarti kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat dalam penyelenggaraan negara. Lahirnya kedaulatan rakyat tidak lahir begitu saja namun melalui proses perkembangan sistem kekuasaan yang panjang. Dalam sejarahnya, kekuasaan tertinggi berada di tangan raja yang perjalanannya kekuasaan raja yang awalnya diharapkan dapat menjadi jalan terwujudnya kehidupan sejahtera bagi rakyat akan tetapi mengalami pergeseran menuju arah totalitarianisme sehingga justru menimbulkan kesengsaraan rakyat. Kondisi ini kemudian memicu perlawanan dari rakyat terhadap raja yang berkuasa dan memerintah

¹³⁸ V. Hadiyono, "Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara *Welfare State* dan Tantangannya". *Jurnal Hukum Politik Dan Kekuasaan*. 1 (1). Agustus 2020: 24.

¹³⁹ Maskur Hidayat, *Konsep Negara Kemaslahatan* (Surabaya, 2015), hlm. 206.

secara otoriter. Perlawanan atas praktik kedaulatan raja pada awalnya karena adanya ketakutan terhadap kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan oleh raja di Eropa. Keraguan terhadap kekuasaan yang berlebihan ini terutama juga karena kekuasaan gereja yang muncul di Eropa pada tahun 1517 yang gereja dituduh telah menyelenggarakan kekuasaannya untuk mendapat kekayaan dan kekuasaan duniawi.¹⁴⁰

Kedaulatan rakyat merupakan kekuasaan tertinggi dengan memberikan legitimasi kepada negara untuk menerapkan dan menjalankan kebijakan yang oleh Mac Iver disebut "*the sovereignty, so well shall name the power which ultimately determine the policy of the state*". Maknanya bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat berupa kedaulatan rakyat, maka rakyatlah yang menentukan kebijakan negara melalui badan yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat.¹⁴¹

Kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat yang dijalankan oleh suatu badan yang dipilih rakyat sehingga dengan demikian kedaulatan rakyat disebut juga dengan paham demokrasi. Pemerintahan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat yang praktiknya di Indonesia, kedaulatan rakyat itu dilaksanakan oleh suatu badan perwakilan rakyat yang sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945 lembaga tersebut adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). MPR dalam menjalankan kedaulatan rakyat menunjuk Presiden sebagai mandataris MPR untuk menjalankan seluruh program pembangunan yang disusun oleh Presiden

¹⁴⁰ Arief Budiman, *Teori Negara, Negara Kesatuan dan Ideologi* (Jakarta, 2002), hlm. 25.

¹⁴¹ Arief Budiman, *ibid*, hlm. 25.

dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan konsekuensinya Presiden bertanggungjawab kepada MPR. Setelah terjadinya amandemen UUD NRI Tahun 1945 tampak tidak jelas lagi bentuk pertanggungjawaban Presiden karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sehingga dalam hal ini Presiden tentu saja bertanggung jawab kepada rakyat sebagai pemilihnya meskipun UUD NRI Tahun 1945 tidak secara tegas mengatur bentuk pertanggungjawaban Presiden.¹⁴²

Setelah reformasi Tahun 1998, kedaulatan rakyat tidak lagi dilakukan oleh MPR namun dijalankan berdasarkan UUD. Praktik kedaulatan rakyat yang selama ini dijalankan oleh MPR dipandang tidak mencerminkan hakikat dari kekuasaan rakyat dan penilaian ini dapat dilihat dari pemerintah menjalankan program atau kebijakan yang dapat memenuhi keinginan rakyat, karena substansi dari pelaksanaan kedaulatan rakyat adalah terjadinya kesesuaian antara harapan dan keinginan rakyat dengan kebijakan pemerintah. Rakyat yang menjadi ujung tombak kedaulatan rakyat, kekuasaannya yang tertinggi menjelma ke dalam kekuasaan negara demi kemaslahatan dan pencapaian tujuan kehidupan bersama. Negara dikatakan berkedaulatan rakyat adalah saat rakyat berperan serta baik langsung maupun tidak langsung, menentukan nasib dan masa depan negara. Negara yang berkedaulatan rakyat adalah bila ada kejelasan tanggung jawab negara terhadap rakyatnya. Maka dari

¹⁴² I Dewa Gede Atmaja, *Teori Konstitusi & Konsep Negara Hukum* (Malang, 2015), hlm. 91.

itu konstitusi negara yang berkedaulatan akan mencantumkan dengan jelas pasal-pasal mengenai hak asasi manusia yang harus dilaksanakan negara dan tidak boleh dilanggar pula oleh negara.¹⁴³

Ajaran kedaulatan rakyat sebagai ajaran yang terakhir dipraktikkan pada negara-negara modern mendapatkan nilai yang baik, karena ajaran kedaulatan rakyat dapat dianggap sebagai ajaran yang terbaik selain ajaran kedaulatan lainnya. Oleh karena itu rakyat berdaulat atau berkuasa sehingga seluruh aturan dan kekuasaan yang dijalankan oleh negara tidak boleh bertentangan dengan kehendak rakyat. Memaknai hal tersebut, maka manusia sebagai pemilik kedaulatan rakyat, oleh sistem demokrasi telah dapat dijamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga dalam setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan hingga ditegakkan, telah benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh atau hanya menjamin kepentingan orang-orang yang berkuasa melainkan menjamin kepentingan kepastian hukum dan keadilan bagi semua orang.¹⁴⁴

Rakyat yang oleh teori kedaulatan rakyat telah ditempatkan sebagai pemilik kekuasaan yang dalam pelaksanaannya diserahkan kepada lembaga negara untuk pencapaian tujuan bersama berdasarkan

¹⁴³ Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik* (Bandung, 2015), hlm. 66.

¹⁴⁴ Sodikin dalam Mohamad Faisal Ridho, "Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *ADALAH Buletin Hukum & Keadilan*: 1 (8), 2017, 80.

konstitusi. Konsekuensi dari pelaksanaan kedaulatan rakyat yang menjadikan negara berkewajiban dan bertanggung jawab dalam menyelenggarakan kepentingan dan kebutuhan rakyat. Maka dalam konteks pemenuhan hak atas air bersih, negara bertanggung jawab untuk memastikan agar kebutuhan rakyat atas air bersih sebagai bagian dari sumber daya alam dapat terpenuhi secara pasti dan adil.

Perkembangan konsep negara kesejahteraan saat ini telah menjadi konsep sekaligus tujuan dari negara-negara modern. Meskipun pada praktiknya tujuan kesejahteraan tersebut tidak berdiri sendiri, tetap harus disertai dengan tujuan-tujuan negara sebelumnya, yaitu mewujudkan keamanan dan ketertiban agar kegiatan perekonomian bisa berjalan dan tumbuh dengan baik sehingga rakyat akan sejahtera. Karakteristik konsep negara kesejahteraan bila dikaitkan dengan konsep negara hukum, maka pada dimensi sosial ekonomi terbentuk suatu kewajiban negara demi mewujudkan dan menjamin kesejahteraan sosial untuk umum dalam suasana yang berkeadilan sosial.¹⁴⁵

Konsep negara kesejahteraan yang meletakkan negara sebagai pelaksana utama dan bertanggung jawab memenuhi janjinya kepada rakyat untuk memberikan kesejahteraan dengan memainkan peran distribusi sosial dan investasi ekonomi.¹⁴⁶ Negara dituntut agar memperluas tanggung jawabnya sampai ke permasalahan ekonomi rakyat

¹⁴⁵ Bagir Manan, "Pemikiran Negara Berkonstitusi di Indonesia", Temu Ilmiah Nasional 1999 (Bandung: Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 1999), hlm. 2.

¹⁴⁶ Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, "Memahami Negara Kesejahteraan: Beberapa Catatan Bagi Indonesia, *Jurnal Politika*. 2006: 21.

banyak. Ini bagian dari perkembangan yang memberikan legalisasi bagi penganut negara intervensionis di abad ke-20. Negara malah harus melakukan intervensi dalam permasalahan sosial dan ekonomi demi menjamin kesejahteraan dalam kehidupan rakyat secara bersama-sama.¹⁴⁷

Meski demikian, konsep negara kesejahteraan yang banyak dikembangkan oleh aliran sosiologis,¹⁴⁸ bukanlah sebuah konsep dengan pendekatan yang baku. Diduga konsep ini lebih banyak ditemukan sebagai kelengkapan pada kebijakan pelayanan dan transfer sosial yang disediakan oleh negara (pemerintah) kepada warganya seperti pelayanan pendidikan, pengurangan kemiskinan ataupun transfer pendapatan warga, sehingga negara kesejahteraan sering diidentikkan dengan kebijakan sosial. Hal tersebut sebenarnya tidak tepat karena kebijakan sosial tidak memiliki hubungan implikasi dengan negara kesejahteraan, tetapi sebaliknya negara seperti ini selalu membutuhkan kebijakan sosial untuk mendukung eksistensinya.¹⁴⁹

Menurut Miriam Budiardjo bahwa negara berkewajiban menyelenggarakan beberapa fungsi yang mutal sebagai negara, yaitu (i) melaksanakan penertiban (*law and order*) demi mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrok dengan masyarakat yang fungsi ini disebut

¹⁴⁷ Jimly Asshiddiqie melalui Lutfhi J. Kurniawan, *Perihal Negara, Hukum & Kebijakan Publik* (Malang, 2012), hlm. 51.

¹⁴⁸ Santanoe Kertonegoro, *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia* (Jakarta, 1987), hlm. 7.

¹⁴⁹ Esping-Andersen dalam Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, "Mimpi Negara Kesejahteraan", *LP3ES*, 2006: 11.

sebagai *stabilisator*; (ii) mengusahakan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakatnya; (iii) pertahanan yang diperlukan untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar; (iv) menegakkan keadilan yang dilaksanakan melalui badan peradilan.¹⁵⁰

Negara tidak dipandang lagi sebagai alat kekuasaan (*instrument of power*) semata tetapi lebih dari itu sebagai alat pelayanan (*an agency of services*). Paham yang pragmatis ini melahirkan konsep negara kesejahteraan atau negara hukum moderen atau negara hukum material dengan ciri-cirinya (i) mengutamakan terjaminnya hak-hak asasi sosial ekonomi rakyat; (ii) lebih mempertimbangkan efisiensi dan manajemen daripada pembagian kekuasaan yang berorientasi politis sehingga peran eksekutif lebih besar daripada peran legislatif; (iii) hak milik tidak bersifat mutlak; (iv) negara tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan tetapi juga turut serta dalam usaha-usaha sosial dan ekonomi; (v) kaidah-kaidah hukum administrasi semakin banyak mengatur sosial ekonomi dan membebankan kewajiban tertentu kepada warga negara; (vi) sebagai negara hukum material, negara lebih mengutamakan keadilan sosial.¹⁵¹

Sumber daya air sebagai kekayaan alam yang dimiliki negara harus dapat dinikmati oleh rakyat menuju pencapaian kesejahteraan. Oleh karena itu setiap orang mempunyai kedudukan yang sama di depan hukum untuk mendapatkan haknya sebagai manusia dan warga negara

¹⁵⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta, 1999), hlm. 39.

¹⁵¹ Mac Iver, *The Modern State* (London, 1950), hlm. 4.

tanpa adanya diskriminasi.¹⁵² Maka dari itu, negara (pemerintah) dikatakan dalam hal ini bertanggung jawab dalam kelangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara, mewujudkan keadilan sosial bagi rakyat melalui pemenuhan kebutuhan air bersih.

Prinsip kesejahteraan yang bertujuan demi mewujudkan keadilan sosial dan ekonomi bagi rakyat. Keadilan sosial yang mencakup pemenuhan kebutuhan materil (kebendaan) serta kebutuhan akan spiritual rakyat tanpa terkecuali. Beban tugas bagi penyelenggara negara berikuk rakyat dan untuk mewujudkannya dituntut untuk menegakkan juga prinsip lain sebagai prasyaratnya, seperti prinsip perlindungan hak asasi manusia, persamaan, peradilan bebas dan keadilan.¹⁵³

Para pendiri bangsa ini telah memasukkan konsep negara kesejahteraan dalam perumusan konstitusi, dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, sehingga dengan kebijakan dan pengaturan oleh negara melalui pemerintah menjadikan negara kesejahteraan disebut juga negara hukum kesejahteraan. Indonesia sebagai salah satu penganut konsep negara hukum material turut mengadopsi konsep-konsep negara *welfare state* dan bila ditelusuri secara implisit bisa dijumpai dalam keseluruhan UUD NRI Tahun 1945 mulai pembukaan sehingga bisa ditarik kesimpulan bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang material atau negara dengan konsep

¹⁵² Francisca Romana Harjiyatni, *Memperjuangkan Hak Rakyat Atas Air dalam Hukum Positif Indonesia* (Yogyakarta, 2016), hlm. 3.

¹⁵³ Tahir Azhary dalam Juarso Ridwan dan Achmad Sodik S., *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik* (Bandung, 2009), hlm. 57.

welfare state yaitu negara mempunyai tanggung jawab mutlak untuk memajukan kesejahteraan umum dengan mewujudkan keadilan sosial bagi warga negaranya.¹⁵⁴

Perumusan konsep negara kesejahteraan juga terlihat salah satunya pada Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional, yang diatur lebih lanjut dalam undang-undang dan ini sebagai hukum dasar bidang ekonomi, hubungan negara dan rakyat terhadap sumber daya alam sebagai komponen ekonomi.¹⁵⁵

Melalui rumusan-rumusan tersebut, UUD NRI Tahun 1945 memuat semangat ke arah pembentukan model negara kesejahteraan dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapainya, yaitu:

1. Menguasai dan mengelola sumber daya alam untuk dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
2. Melindungi dan memenuhi segala hak atas sumber daya alam demi kesejahteraan rakyat.
3. Menjamin distribusi kekayaan alam secara adil dan merata.¹⁵⁶

¹⁵⁴ V. Hadiyono, *ibid*, hlm. 25.

¹⁵⁵ Baskara T. Wardaya, *et al.*, "Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia", *ELSAM*. 2007: 257.

¹⁵⁶ Yordan Gunawan dan Muhammad Arizka Wahyu, "Masa Depan Hak Atas Air Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Noor 85/PUU-XI/2013", *Jurnal Kajian Hukum*, 1 (2). 2016: 124-125.

4. Mengontrol dan mendayagunakan sumber daya sosial ekonomi untuk kepentingan umum.
5. Mengurangi kemiskinan.
6. Menyediakan asuransi sosial di bidang pendidikan dan kesehatan bagi masyarakat miskin.
7. Menyediakan subsidi untuk layanan sosial dasar bagi *disadvantage people*.
8. Melindungi secara sosial bagi setiap warga negara.¹⁵⁷

Lahirnya usaha negara dalam bidang pelayanan atau jasa yang berbentuk perusahaan negara (*state enterprises*) merupakan bagian dari aktivitas negara yang menerapkan konsep kesejahteraan selain merupakan reaksi atas anggapan bahwa selalu ada sektor atau bidang yang dianggap penting bagi negara yang menguasai hajat hidup orang banyak serta dinilai vital dan strategis sehingga hal tersebut tidak begitu saja dapat diserahkan pengelolaannya atau penyelenggaraannya kepada usaha swasta.¹⁵⁸

Peran negara menjadi lebih penting lagi ketika menurut beberapa ahli ekonomi kesejahteraan (*welfare economics*), bahwa sistem atau mekanisme pasar tidak akan dapat menyelesaikan sepenuhnya semua persoalan ekonomi. Kehadiran negara diperlukan justru untuk mengurangi

¹⁵⁷ Marilang, *Ídeologi Welfare State* Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang”, *Jurnal Konstitusi*, 9 (2), Juni 2012, hlm. 266.

¹⁵⁸ Sjahrir dan Mohammad Ikhsan, “Mendefinisikan Kembali Peranan Pemerintah dalam Pembangunan Ekonomi”, *Majalah Manajemen dan Usahawan*: 4, 1994, 9.

dampak kegagalan pasar (*market failure*), kekakuan harga (*price rigidities*) dan dampak eksternalitas pada lingkungan maupun sosial.¹⁵⁹

Negara (pemerintah) dalam negara kesejahteraan memiliki banyak pilihan tindakan tidak dapat dilakukan institusi lain, seperti negara dapat menentukan aturan (*state establish rules*) sebagai bagian dari sistem hukum yang menjadi dasar pemberian pelayanan, pemerintah memberikan subsidi dan pelayanan (*government subsidize and provide*). Disinilah karakteristik negara kesejahteraan berupa individualisme yang lebih berhak untuk menerima kesejahteraan dan karakteristik kolektivisme berupa prinsip negara yang memiliki suatu kewajiban untuk meningkatkan dan menjamin kesejahteraan seluruh masyarakat. Negara kesejahteraan tidak menolak ekonomi pasar, namun dengan banyak pertimbangan khusus untuk kesejahteraan masyarakat, pemerintah mengurangi peran pasar yang menghasilkan kapitalisme dan sosialisme.¹⁶⁰

Jaminan kesejahteraan dalam UUD NRI tahun 1945 menurut Jimly Asshiddiqie, telah menegaskan mengenai konstitusi ekonomi (*economic constitution*) dan konstitusi sosial (*social constitution*) yang juga terdapat pada konstitusi negara Rusia, Bulgaria, Ceko-slovakia, Albania, Italia, Belarusia, Iran, Suriah dan Hongaria. Corak muatan yang diatur dalam

¹⁵⁹ J.M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money* (London, 1953), hlm. 34.

¹⁶⁰ Marshall dalam Harry Puguh Sosiawan. 2003. *Telaah Tentang Peran Negara Dalam Kesejahteraan Sosial (Pandangan 6 Fraksi MPR Dalam Proses Amandemen Ke-4 Pasal 34 UUD'45)*. Tesis Tidak Dipublikasi. Jakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

UUD NRI Tahun 1945 tampak dipengaruhi oleh corak penulisan konstitusi yang lazim ditemui pada negara-negara sosialis.¹⁶¹

Melihat dari teori negara kesejahteraan, maka campur tangan negara sebagai pengelola sumber daya air dalam rangka menjamin kesejahteraan dan pemenuhan hak rakyatnya atas air merupakan sesuatu yang penting untuk dilakukan. Tanggung jawab negara yang besar dalam melindungi dan memajukan kesejahteraan ekonomi dan sosial warga negara merupakan aspek penting dalam negara kesejahteraan. Konsep negara kesejahteraan Indonesia pada dasarnya terdapat dalam budaya asli bangsa Indonesia yaitu dari budaya asli suku Jawa yang direfleksikan dalam seni budaya wayang kulit, yang menggambarkan negara kesejahteraan sebagai "*negara panjang hapunjung pasir wukir loh jinawi, gemah ripah kartoharjo*" yang mengandung makna bahwa suatu wilayah negara meluas dari pantai sampai puncak gunung dengan tanah yang subur dan murah sandang dan murah pangan, keadaan aman tenteram dengan suasana rukun serta tidak adanya kejahatan serta pemerintah selalu memenuhi kebutuhan rakyat.¹⁶²

D. Konsep Hak Menguasai Negara

Peran utama negara yang dimaksud dalam konsep negara kesejahteraan amat erat kaitannya dengan hak penguasaan negara atas aset dan sumber daya negara yang harus dijalankan sesuai dengan

¹⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*. Cet. Ketiga (Jakarta, 2015), hlm. 124.

¹⁶² Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik* (Jakarta, 1981), hlm. 14.

fungsinya, yang menurut Lawrence M. Friedman, antara lain sebagai berikut:

1. Hak penguasaan negara mengatur dan menjamin kesejahteraan rakyat yang fungsi negara saling terkait satu sama lain. Artinya bahwa meskipun dengan melepaskan penguasaan atas suatu sumber daya alam kepada swasta, harus tetap disertai bentuk-bentuk pengaturan dan pengawasan yang bersifat khusus, sehingga kewajiban mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tetap dapat dikendalikan oleh negara. Setiap orang, kelompok, lembaga dan/atau badan usaha yang mengambil, memanfaatkan dan menikmati hasil kekayaan alam tanpa seizin negara merupakan perbuatan melawan hukum dan termasuk perbuatan pidana menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
2. Hak penguasaan negara memberikan legitimasi bagi negara sebagai subjek yang berarti pemilik hak atas kekayaan alam yang pada dirinya melekat kekuasaan dan kewenangan yang secara nyata menyimbolkan kemerdekaan dan kedaulatan sebagai representasi dari kedaulatan rakyat, untuk mengusahakan sumber daya alam yang berkaitan dengan *public utilities* dan *public services*. Atas dasar pertimbangan filosofis berupa semangat menjalankan perekonomian sebagai usaha bersama dan secara kekeluargaan melalui cara-cara yang strategis, efisien dan efektif demi kepentingan umum dan mencegah adanya monopoli dan oligopoli yang merugikan

perekonomian negara, agar terwujud sebesar-besar kemakmuran rakyat.¹⁶³

Pengertian dari Hak Menguasai Negara dalam penelitian ini mengacu pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menamanatkan bahwa secara fundamental, para pendiri negara saat membentuk norma dari Pasal 33 ayat (3) ini ingin menekankan bahwa pasal ini merupakan landasan hukum bagi pengelolaan seluruh jenis sumber daya alam di Indonesia oleh negara serta menjadi perlindungan hukum kepada semua pihak yang membutuhkan akses kepada sumber daya alam tersebut yang diharapkan tepat guna dan tepat sasaran sehingga terwujud pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan demi kemakmuran rakyat.¹⁶⁴

Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 berisi dua variabel penting, yaitu hak menguasai negara dan tujuan demi kemakmuran rakyat. Terdapat dua pihak yang saling terkait dan bekerja, yaitu negara dan rakyat, yang oleh Kranennburg dinyatakan negara sebagai suatu organisasi yang timbul karena kehendak dari golongan atau bangsanya sendiri.¹⁶⁵ Pasal 33 ayat (3) yang pada dasarnya melarang adanya monopoli penguasaan dan pengusahaan sumber daya alam ditangan perorangan atau korporasi secara memonopoli, meskipun pada kenyataannya banyak praktik-praktik usaha dan bisnis oleh swasta yang diizinkan pemerintah dan justru

¹⁶³ Tri Hayati *et al*, *Konsep Penguasaan Negara di Sektor Sumber Daya Alam Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945* (Jakarta, 2005), hlm. 17.

¹⁶⁴ Sulastriyono. 2009. Nilai-Nilai Kearifan Lokal Dalam Pengelolaan Sumber Daya Air Di Telaga Omang Dan Ngloro Kecamatan Saptosari. *Mimbar Hukum*. 21 (2): 244.

¹⁶⁵ Padmo Wahyono. 1961. *Bumi Negara*. Hill Co.: Jakarta. Hal. 45.

bertentangan dengan Pasal 33 ini. Kebijakan penyediaan air bersih yang merujuk pada tiga hal pokok yaitu yang ingin dicapai, cara mencapainya dan sarana untuk mencapainya.¹⁶⁶

Konsep “hak menguasai negara” atas sumber daya alam di Indonesia ditujuakn untuk kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. Konsep “menguasai oleh negara” yang tertuang didalam UUD NRI Tahun 1945 lebih terfokus pada mengurus dan mengelola sumber daya air yang ditujukan untuk kesejahteraan seluruh warga masyarakat yang hal tersebut sesuai dengan teori negara kesejahteraan yang berpendapat bahwa negara dibentuk atau didirikan dengan tujuan untuk mensejahterakan seluruh rakyat. Demikian juga pendapat ahli hukum Jeremy Bentham sebagai penganut aliran utilitis hukum bahwa harus diusahakan kebahagiaan maksimum bagi tiap orang yang penanganannya didasarkan pada filsafat sosial bahwa setiap warga masyarakat mencari kebahagiaan dan hukum merupakan salah satu alatnya. Inilah standar etik dan yuridis dalam kehidupan sosial.¹⁶⁷

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 juga menjadi jalan keluar dalam menyelesaikan permasalahan air bersih yang ada disetiap daerah di Indonesia. Hak menguasai negara bukan berarti memiliki namun memberikan kewenangan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan

¹⁶⁶ Pengertian ini merujuk pendapat Dye dan Fredrich yang didukung oleh Philipus M. Hadjon bahwa kebijaksanaan sebagai terjemahan dari konsep “*beleid*”. *Beleidsvrijheid* yakni penguasa yang meliputi: tugas-tugas militer, politisionil, hubungan luar negeri, pekerjaan untuk kepentingan umum, keadaan yang tidak dapat diduga terlebih dahulu atau dalam mengambil tindakan darurat. Theodorus H. W Lumonan, *Op.Cit.*, hlm. 38.

¹⁶⁷ Achmad Ali dalam Husnan Wadi, *Op. Cit.*, hlm. 227.

tertinggi untuk melaksanakan kewajibannya dalam memenuhi hak atas air melalui pengelolaan sumber daya air yang baik dan mandiri.

Meskipun ketentuan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 yang membangun perekonomian nasional Indonesia atas dasar demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, keadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, mandiri, pembangunan yang maju, seimbang, dan penyatuan ekonomi nasional dan internasional dengan seluruh kekayaan alam sepenuhnya di bawah penguasaan negara, namun bukan sebagai komoditi perdagangan.¹⁶⁸

Hak-hak individu harus dilindungi dalam kerangka memenuhi kebutuhan-kebutuhannya.¹⁶⁹ Kesejahteraan lahir dan batin merupakan hak dasar manusia yang diatur dalam Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 (seperti disebutkan sebelumnya) yang merupakan hasil amandemenn kedua yang menegaskan pula dalam Pasal 2 UU RI No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia bahwa kesejahteraan dan kebahagiaan diakui dan dijunjung tinggi oleh negara Indonesia sebagai hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia yang secara kodrati melekat pada manusia, sehingga harus dilindungi dan dihormati oleh tiap orang. Kesejahteraan lahir batin merupakan tujuan dari teori negara kesejahteraan yang prinsip ini sesuai dengan asas keseimbangan

¹⁶⁸ Ahmad, *Loc. Cit.*, hlm. 271.

¹⁶⁹ Lihat S. Prakash Sinha dalam Bernard L. Tanya, *et al.*, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi* (Yogyakarta, 2010), hlm. 91.

individu, masyarakat, penguasa dan Yang Maha Kuasa yang tertuang dalam Pancasila Sila ke-satu, ke-tiga dan ke-lima.¹⁷⁰

Rakyat telah menyerahkan kedaulatan untuk menjalankan kekuasaannya sebagai bentuk kepercayaan dan mandat kepada penyelenggara negara. Hal ini merupakan bentuk kontrak sosial yang melahirkan hubungan antara tugas, tanggung jawab, hak dan kewajiban yang bersifat timbal balik antara negara dengan rakyat. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi di dalam negara Indonesia adalah kedaulatan rakyat, yang artinya bahwa negara hanya mewakili rakyat menjalankan kekuasaan rakyat.¹⁷¹

Konsep kedaulatan negara pada pemanfaatan sumber daya air, terhubung melalui *Permanent Sovereignty Over Natural Resources* yang merupakan Resolusi Majelis Umum PBB, bahwa hak bangsa dan negara atas kedaulatan kekayaan dan sumber daya alam yang ada di wilayahnya harus dilaksanakan demi kepentingan pembangunan nasional dan demi kesejahteraan penduduk negara yang bersangkutan.¹⁷²

¹⁷⁰ Husnan Wadi, *Op. Cit.* hlm. 227.

¹⁷¹ Endarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik* (Bandung, 2015), hlm. 68-69.

¹⁷² Resolusi Majelis Umum Peserikatan Bangsa-Bangsa (Majelis Umum PBB) Nomor: 532 (XI) tanggal 12 Januari 1952 tentang *Permanent Sovereignty Over Natural Resources (PSNR)* yang menyatakan mengakui hak setiap negara untuk menggunakan kekayaan alam guna pembangunan ekonomi. Resolusi tersebut kemudian diikuti oleh sejumlah resolusi, antara lain Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 1803 (XVII) tanggal 14 Desember 1962. Lihat teks Resolusi di website Majelis Umum PBB: *Resolution Adopted by the General Assembly 3281 (XXIX), Charter of Economic Rights and Duties of States* melalui (<http://www.un-documents.net/a29r3281.htm>) yang diakses tanggal 18 Januari 2020 Pukul 14.28 Wita). Lihat juga dalam Kusnowibowo, *Hukum Investasi Internasional* (Bandung, 2013), hlm. 23. Huala Adolf. Tanpa Tahun. *Hukum Ekonomi Internasional*, (Jakarta), hlm. 3, 4 dan 211. Lihat juga Nicolaas Jan Schrijver. 1995. *Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties in a Interdependent World, Dissertatie. Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit Groningen*: Jerman: 17. Periksa lebih lanjut Resolution on Permanent Sovereignty over Natural Resources, UN GA Res. 1803 (XVII), UN GAOR,

Melihat kondisi pengelolaan sumber daya air yang belum sepenuhnya pada negara, maka yang perlu dilakukan adalah menempatkan dan menakar nilai keadilan dari undang-undang sumber daya air di Indonesia yang mencerminkan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Pembangunan Sistem Hukum Nasional Indonesia (PSHNI) menginginkan dibangunnya strategi atau kebijakan yang diwadahi dalam politik hukum yang wajib menempatkan Pancasila sebagai paradigmanya.¹⁷³

Prinsip-prinsip dasar hukum romawi menentukan bahwa air adalah milik bersama. Salah satu prinsipnya adalah air tanah ditetapkan oleh hukum sebagai harta dari pemilik lahan di atasnya. Negara-negara yang menganut *Kode Napoleon*, seperti halnya negara-negara pengikut tradisi hukum *Anglo-Saxon*, menetapkan air tanah adalah suatu komoditi umum yang tidak dapat dimiliki secara pribadi. Seseorang atau komunitas tertentu hanya dapat memiliki sumur tapi tidak punya hak kepemilikan atas air yang ada dalam sumur tersebut.¹⁷⁴ Doktrin *public trust* merupakan sebuah gagasan yang menghubungkan kepentingan antar hak.¹⁷⁵

Doktrin *public trust* ini juga mengenai ketentuan dalam Kode Justinian yang menyatakan bahwa sungai-sungai yang bisa dilayari dan

17th Sess., Supp. No. 17, UN Doc. A/5217 (1962); Resoultion on Permanent Sovereignty over Natural Resources, UN GA Res. 2158 (XXI), 25 November 1966, Declaration of the Establishment of a New International Economic Order, UN GA Res. 3201 (S-VI), UN GAOR, 6th Spec. Sess., Supp. No. 1, UN Doc. A/9559 (1974); Charter of Economic Rights and Duties of States, UNGA Res. 3281 (XXIX), UN GAOR, 29th Sess., Supp. No. 31, UN Doc. A/9631 (1974).

¹⁷³ Barda Nawawi Arief. 2005. *Pembangunan Ilmu Hukum*. Makalah Bahan Martikulasi Program Doktor (S3) Ilmu Hukum UNDIP-2005: Semarang. 13 September 2005, 3.

¹⁷⁴ Richard Ausness melalui Hamid Chalid, *Op. Cit.*, hlm. 416.

¹⁷⁵ Menurut Hamid Chalid dalam Yunani Abiyoso. 2012. *Pemenuhan Hak Atas Air Oleh Negara: Studi Yuridis Terkait Air Di Jakarta*. Tesis Tidak Dipublikasi. Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 9.

pelabuhan-pelabuhan adalah hak milik publik yang dikuasakan kepada negara. Kedudukan negara dalam hal ini adalah sebagai penerima kepercayaan dan pemegang amanah (*trustee*) dari dari hak-hak publik atas pelayaran, perikanan, laut, pantai dan sebagainya.¹⁷⁶

Walaupun doktrin ini berasal dari hukum Romawi Kuno dan di era ini diterapkan di negara-negara *common law* namun pandangan sebagian kalangan bahwa doktrin ini amat relevan serta sesuai dengan pengaturan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tentang penguasaan negara. Negara hanya sebagai pemegang amanah dan kepercayaan rakyat untuk menguasai dan mengelola sumber daya air termasuk menjadi dasar penyusunan peraturan perundang-undangan tentang sumber daya air di Indonesia.¹⁷⁷

Air sebagai barang bersifat publik *non rivalry*, juga layak dipertimbangkan, bahwa setiap orang dapat mengambil manfaat dari sebuah barang tanpa mempengaruhi manfaat yang diperoleh orang lain. Contohnya meminum air dari sebuah aliran air, tidak akan mengurangi jumlah air tersebut secara signifikan untuk dikonsumsi oleh orang lain. Sedangkan sifat air sebagai *non excludable*, bahwa tak ada suatu kekuasaan yang dapat menghalangi orang lain dalam menikmati manfaat dari barang tersebut tanpa terkecuali atau disebut juga benda publik yang murni (*pure public goods*). Sehingga bila dikaitkan, maka air sebagai

¹⁷⁶ Hamid Chalid, *Op. Cit.*, hlm. 31.

¹⁷⁷ Joseph L. Sax. 1970. The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law. Effective Judicial Intervention. *68 michigan Law Review*. 471: 550-560.

barang publik lebih merujuk kepada konsepsi hukum ketimbang konsepsi ekonomi.¹⁷⁸

Keadilan sebagai salah satu tujuan hukum, mengarahkan manusia untuk menggunakan hak milik bersama demi kepentingan bersama dan hak milik pribadi demi kepentingan masing-masing.¹⁷⁹ Teori hak milik selalu mengatur persoalan-persoalan dasar seperti kedudukan hak milik. Di antara para ahli Hukum Kodrat terdapat perbedaan yang teori yang mereka cetuskan mengenai hak milik pribadi. Misalnya Locke dan Pufendorf berpendapat bahwa hak milik pribadi merupakan hak alamiah yang telah digariskan oleh hukum kodrat. Sedangkan Cicero, Grotius, Hutcheson, Hume dan Adam Smith sebaliknya beranggapan bahwa hak milik pribadi adalah hak artifisial, yang keduanya juga berbeda pada legitimasi atas hak milik pribadi tersebut.¹⁸⁰

Prinsip, asal usul dan sifat-sifat dari sumber air, pada kepemilikan yang demikian, ibarat sebuah kolam umum yang setiap orang berhak mengakses dan menggunakan air pada kolam tersebut. Penerapan pengaturan hukum akan keadilan secara seimbang antara pengakuan hak pribadi dan kekuasaan negara sehingga setiap pemilik lahan yang di atas

¹⁷⁸ Theodorus H. W Lumonan, *Op. Cit.*, hlm. 71-72. Lihat juga dalam Yunani Abiyoso, *ibid*, hlm. 11.

¹⁷⁹ Cicero dalam Sonny Keraf. 1997. *Hukum Kodrat & Teori Hak Milik Pribadi*. Kanisius: Yogyakarta. Hal. 9, 53-54.

¹⁸⁰ Hukum alam atau hukum kodrat menggariskan cara berada pada setiap bentuk alam, baik untuk diri sendiri maupun untuk manusia, suatu hal atau dengan seluruh alam. Hukum kodrat dalam bahasa Inggris disebut *nature* (alam, kodrat) yang mengacu pada fisik atau material (alam) maupun kepada moral atau formal (kodrat, alam). Dalam pengertian moral, kadang-kadang digunakan kata alam karena kodrat sering sangat berkonotasi statis. Masih dalam pengertian moral, *nature* juga merupakan tujuan yang perlu diwujudkan. Alam atau kodrat mempunyai teleologi dan menjadi hal ideal yang perlu diwujudkan. Sonny Keraf, *ibid*, hlm. 9, 53-54.

lahannya ada sumber air, sebaiknya memprioritaskan juga untuk masyarakat sekitarnya agar tercapai pemanfaatan dari setiap penggunaan mata air tersebut.¹⁸¹

Peran negara sangat dibutuhkan agar sumber daya air tidak bebas diserahkan kepada mekanisme pasar. Bila pun swasta diberi ruang untuk mengelola, tetap harus berada di bawah pengawasan negara dan masyarakat dilibatkan dalam pengambilan kebijakan agar mekanisme berjalan sesuai aturan dan tidak terjadi distorsi dalam pemanfaatannya.

E. Kerangka Pemikiran

Air sepanjang sejarah manusia senantiasa menjadi pusat perhatian dan sebagai jaminan akan berlangsungnya kehidupan. Karunia Allah SWT ini yang diamanatkan kepada manusia untuk digunakan dan dijaga keberadaannya agar sebagai barang milik publik, air tetap tersedia dan terjangkau serta layak secara harkat dan martabat kemanusiaan. Dalam konteks negara, agar manfaat air sampai kepada rakyat sebagai penggunaannya, maka sumber daya air harus dikuasai oleh negara dan digunakan secara bersama-sama oleh rakyat. Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 telah menentukan konsep penguasaan negara bukan hanya dari aspek ekonomi namun juga dari aspek sosial yang diharapkan bukan hanya sekedar menjadi pedoman, namun harus langsung

¹⁸¹ Sejalan dengan pemikiran tersebut, maka pengelolaan strategis terhadap sumber daya air memadukan strategi yang dimiliki oleh individu-individu pemangku kepentingan menjadi satu "paket strategi" yang koheren dan konsisten, sehingga menciptakan keuntungan korporat yang unik serta sinergi yang dibutuhkan. Lihat dalam Both ENDS dan Gomukh Environmental Trut for Sustainable Development, *Melibatkan Masyarakat, Sebuah Panduan Tentang Pendekatan Negoisasi Dalam Pengelolaan Sumber Daya Air Terpadu* (Bogor, 2011), hlm. xxxix.

diimplementasikan oleh para penyelenggara negara sehingga kemurnian hak menguasai tersebut tetap terjaga.

Melalui Pasal 8 UU RI No. 39 Tahun 1999 mengenai Hak Asasi Manusia telah mengatur bahwa rangkaian perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia, terutama menjadi tanggung jawab pemerintah. Substansi pasal ini menekankan peran negara (pemerintah) bukan hanya menguasai sumber daya air namun memanfaatkan sumber daya air secara maksimal dengan fasilitas yang memadai, yang seyogyanya mengikuti perkembangan teknologi dengan mengadopsi cara pengelolaan air bersih di negara berkembang lainnya bahkan hingga negara maju dengan tetap berpegang pada pedoman hukum hak asasi manusia.

Pedoman ini seharusnya menuntun negara dalam menjalankan kewajibannya melindungi hak asasi manusia. Bila kewajiban tidak dilaksanakan atau bahkan telah dilaksanakan sekalipun, maka tetap akan melahirkan tanggung jawab. Hakikatnya perlindungan sumber daya air menjadi tanggung jawab negara bersama seluruh rakyat Indonesia meskipun negara pada prinsipnya memiliki porsi kewajiban dan tanggung jawab yang lebih besar berdasarkan konstitusi. Kedaulatan negara berarti bahwa negara memiliki tanggung jawab yang besar dalam mensejahterakan rakyatnya pada sektor air. Bahkan di dalam kedaulatan negara disematkan kewajiban untuk tidak menyalahgunakan kedaulatan tersebut.

Pertanggungjawaban penyelenggara negara sebagai amanat konstitusi lewat peraturan perundang-undangan yang dijalankan oleh penyelenggara negara (pemerintah), berfungsi melayani rakyat dan siap menghadapi tuntutan rakyat untuk mempertanggungjawabkan peraturan perundang-undangan atau hukum sumber daya air yang telah dibuat dan tidak bekerja secara efektif atau bila peraturan perundang-undangan menyimpang dari ketentuannya saat seharusnya telah menjalankan prinsip negara hukum dengan proyeksinya pada kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum.

Air sebagai bagian dari hak hidup manusia yang tidak dapat dilepaskan dari kerangka hak asasi manusia. Pengakuan ini mengindikasikan kenyataan bahwa air merupakan kebutuhan yang demikian pentingnya bagi kehidupan manusia dan pengakuan bahwa pentingnya perlindungan kepada akses setiap orang demi mendapatkan air bersih. Sehingga perlu kiranya demi perlindungan tersebut, harus ditetapkan air menjadi hak yang penting dalam bidang hukum. Masalah yang timbul kemudian adalah saat hak atas air berhadapan dengan kewajiban hak asasi manusia untuk menghormati, melindungi, memenuhi yang diikuti dengan tanggung jawab negara.

Menurut Pasal 6 UU RI No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air bahwa negara menjamin hak rakyat atas air guna memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari bagi kehidupan yang sehat dan bersih dengan jumlah yang cukup, kualitas yang baik, aman, terjaga

keberlangsungannya dan terjangkau. Ketentuan ini dimaksudkan bahwa negara wajib menyelenggarakan berbagai upaya untuk menjamin ketersediaan, keterjangkauan, kelayakan dan kesesuaian atas air sebagaimana dalam Komentar Umum Nomor 15 Tahun 2002 sebagai penafsiran tegas atas Pasal 11 dan Pasal 12 Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Indonesia yang telah meratifikasi Kovenan ini melalui UU RI No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang artinya secara formal Indonesia telah mempunyai kewajiban secara formal untuk menerapkan kovenan tersebut beserta seluruh dokumen pendukungnya. Adapun aturan khusus yang mengatur tentang sumber daya air di Indonesia yaitu UU RI No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air.

Ketentuan Pasal 6 UU RI No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air ini juga menjamin bahwa jaminan negara tersebut menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah termasuk menjamin akses ke sumber daya air bagi setiap orang, meskipun dikatakan juga kewajiban negara dalam menjamin hak atas air ini terbatas pada kebutuhan pokok minimal sehari-hari atas air. Pembatasan jaminan pemenuhan hak atas air ini bertentangan dengan Komentar Umum Nomor 15 yang menyatakan bahwa kecukupan hak atas air tidak bisa diterjemahkan secara sempit yaitu hanya terbatas pada kuantitas volume dan teknologi. Jaminan negara tersebut bersumber dari hak menguasai negara atas sumber daya air dan dipergunakan untuk sebesar-besar

kemakmuran rakyat sesuai Pasal 5 UU RI No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air tersebut.

Terkait hak atas air, menurut Pasal 61 UU RI No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, masyarakat berhak:

1. Memperoleh akses untuk memanfaatkan sumber daya air;
2. Menggunakan air bagi pemenuhan kebutuhan pokok minimal sehari-hari, pertanian rakyat, dan kegiatan bukan usaha;
3. Memperoleh manfaat atas pengelolaan sumber daya air;
4. Memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan pengelolaan sumber daya air;
5. Memperoleh informasi yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya air;
6. Menyatakan pendapat terhadap Rencana Pengelolaan Sumber Daya Air yang sudah diumumkan dalam jangka waktu tertentu sesuai dengan kondisi setempat;
7. Mengajukan laporan dan pengaduan kepada pihak yang berwenang atas kerugian yang menimpa dirinya yang berkaitan dengan penyelenggaraan pengelolaan sumber daya air; dan/atau
8. Mengajukan gugatan kepada pengadilan terhadap berbagai masalah sumber daya air yang merugikan kehidupannya.

Hak atas air juga diatur dalam Pasal 2 ayat (1) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 dengan menyebutkan hak atas air sebagai salah satu prinsip dalam pengusahaan sumber daya air yaitu

1. Tidak mengganggu, mengesampingkan dan meniadakan hak rakyat atas air;
2. Prinsip perlindungan negara terhadap hak rakyat atas air;
3. Kelestarian lingkungan hidup sebagai salah satu hak asasi manusia;
4. Pengawasan dan pengendalian oleh negara atas Air bersifat mutlak;
5. Prioritas utama pengusahaan atas Air diberikan kepada badan usaha milik negara atau badan
6. Usaha milik daerah; dan
7. Pemberian Izin Pengusahaan Sumber Daya Air dan Izin Pengusahaan Air Tanah kepada usaha swasta dapat dilakukan dengan syarat tertentu dan ketat setelah prinsip sebagaimana dimaksud pada huruf a sampai dengan huruf e dipenuhi dan masih terdapat ketersediaan Air.

Pengaturan hak atas air pada tingkatan Internasional telah dijabarkan dengan sangat jelas dalam konteks hubungan Internasional yang lebih menitik-beratkan hubungan antar negara dan antar organisasi Internasional melalui sejumlah kovenan, deklarasi dan instrumen hukum Internasional lainnya. Sedangkan undang-undang sumber daya air beserta seluruh peraturan pelaksanaannya serta undang-undang lainnya yang menyebutkan pula kedudukan air di dalamnya, merupakan penjabaran lebih lanjut atas konsepsi hak atas air di tingkat nasional.

Peraturan pelaksana dari UU RI No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air masih menggunakan peraturan pemerintah dari UU RI No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dan belum diganti peraturan pelaksana yang baru sebagai turunan dari undang-undang tersebut. Padahal sesuai amanat Pasal 78 UU RI No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air menyebutkan adanya Peraturan Pemerintah (PP) paling lambat 2 tahun setelah diundangkan atau sekitar oktober 2021, sudah harus ditetapkan. Peraturan Pemerintah yang sedang berlaku antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2008 tentang Air Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air dan Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air serta peraturan pelaksana terkait air.

Kerangka pikir digunakan demi menggambarkan hubungan antar variabel beserta masing-masing indikator. Penggambaran dimulai dari isu tentang tanggung jawab negara dalam pemenuhan hak atas air bersih yang landasan konstitusionalnya adalah Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebagai bentuk penegasan tentang kekayaan alam termasuk sumber daya air itu harus digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Oleh karena itu negara memiliki kewajiban memegang amanat konstitusi tersebut sebagai cerminan dan kehendak serta kepentingan rakyat. Dalam penelitian ini, berdasarkan rumusan masalah yang diajukan, terdapat (3) tiga variabel, yaitu:

1. Variabel Tanggung Jawab Negara

Variabel ini berdasarkan rumusan masalah pertama yaitu Hakikat Tanggung Jawab Negara Terhadap Pemenuhan Hak Atas Air Bersih di Indonesia. Untuk menjawab masalah ini digunakan 4 (empat) indikator yaitu Tanggung Jawab Negara Sebagai Provider, Tanggung Jawab Negara Sebagai Regulator, Tanggung Jawab Negara Sebagai Entrepreneur.

2. Variabel Pengaturan Hukum Telah Menjamin Kepastian Hukum

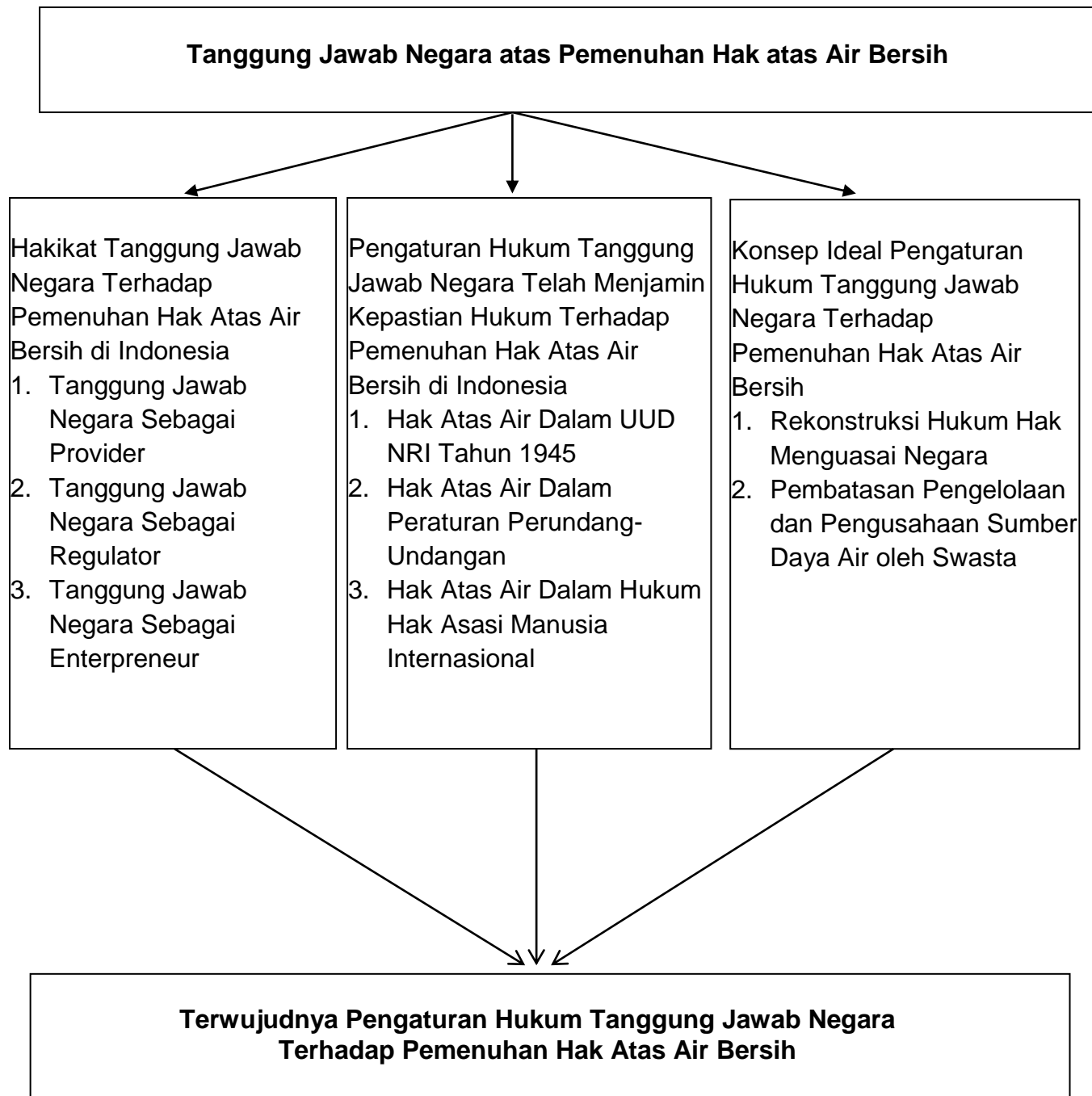
Variabel ini berdasarkan rumusan masalah kedua yakni Pengaturan Hukum Tanggung Jawab Negara Telah Menjamin Kepastian Hukum Terhadap Pemenuhan Hak Atas Air Bersih di Indonesia dengan menggunakan indikator-indikator yaitu Hak Atas Air Dalam UUD NRI

Tahun 1945, Hak Atas Air Dalam Peraturan Perundang-Undangan, Hak Atas Air Dalam Hukum Hak Asasi Manusia Internasional.

3. Variabel Konsep Ideal

Variabel ini berdasarkan rumusan masalah ketiga yaitu Konsep Ideal Pengaturan Hukum Tanggung Jawab Negara Terhadap Pemenuhan Hak Atas Air Bersih, dengan indikatornya yaitu Rekonstruksi Hukum Hak Menguasai Negara, Pembatasan Pengelolaan dan Pengusahaan Sumber Daya Air oleh Swasta.

Dari ketiga variabel penelitian tersebut diharapkan dapat menghasilkan output yaitu Terwujudnya Pengaturan Hukum Tanggung Jawab Negara Terhadap Pemenuhan Hak Atas Air Bersih. Sebagai penggambaran umum dari hubungan variabel-variabel tersebut, maka dibuat bagan kerangka pikir penelitian, sebagai berikut:

Bagan Kerangka Pemikiran

F. Defenisi Operasional

1. Tanggung jawab negara adalah kewajiban negara dalam memenuhi kebutuhan dasar rakyat atas air bersih demi mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat dengan menanggung seluruh tindakan yang menjadi kewajibannya.
2. Pemenuhan hak atas air adalah proses dan kegiatan menyediakan kebutuhan dasar dan esensial yang melekat pada setiap orang untuk mendapatkan air bersih yang cukup, aman dan terjangkau secara fisik dan finansial untuk penggunaan personal dan domestik dengan persediaan yang memadai secara aman dan terus menerus baik kualitas maupun kuantitasnya sesuai konstitusional.
3. Hak atas air adalah suatu kebutuhan dasar yang melekat pada diri setiap manusia demi mendapatkan air yang tersedia secara memadai (kuantitas), berkelanjutan, aman, berkualitas dan mudah untuk mengaksesnya.
4. Air bersih adalah air murni maupun yang dimurnikan melalui teknologi, tidak berwarna, tidak berasa, jernih yang suhunya di bawah suhu udara, yang digunakan untuk keperluan sehari-hari yang kualitasnya memenuhi syarat dan standar kesehatan.
5. Provider adalah wujud fungsi dan peran negara dalam menyediakan air bersih untuk rakyat.
6. Regulator adalah wujud fungsi dan peran negara dalam membuat dan menyusun regulasi berbentuk kebijakan dan peraturan hukum untuk

mengatur perusahaan dan pengelolaan air bersih.

7. Entrepreneur adalah wujud fungsi dan peran negara sebagai pengusaha dalam perusahaan dan pengelolaan air bersih.
8. Umpire adalah wujud fungsi dan peran negara dalam melakukan pengawasan terhadap setiap pengelolaan air bersih.
9. Pengaturan Hukum adalah upaya negara untuk menjamin adanya kepastian hukum agar setiap orang mendapatkan air bersih bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupan yang sehat, bersih dan produktif.
10. Kepastian Hukum adalah peraturan yang dibuat dan diundangkan oleh negara dalam menjamin pemenuhan hak atas air yang memuat prinsip-prinsip dasar hukum pengelolaan sumber daya air.
11. UUD NRI Tahun 1945 adalah konstitusi normatif yang menjiwai dan menjadi dasar arah dan gerak pembangunan sumber daya air yang merupakan konsep dasar sistem pengelolaan air bersih.
12. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan hukum secara tertulis di tingkat pusat dan daerah yang berkaitan dengan pengelolaan dan perusahaan sumber daya air.
13. Hukum Hak Asasi Manusia Internasional adalah Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia, Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya maupun kovenan lain yang berkaitan dengan kewajiban negara dalam memenuhi hak rakyat atas air bersih.
14. Konsep ideal adalah visi, kontemplasi, pengetahuan, sikap dan

persepsi yang sempurna mewakili bagian-bagian yang paling baik dalam mengelola sumber daya air.

15. Rekonstruksi hukum adalah membangun atau mengembalikan kembali kedudukan hukum sumber daya air sesuai kejadiannya semula yang di dalamnya tersebut mengandung nilai-nilai utama yang harus tetap ada dalam aktivitas membangun kembali hukum.
16. Hak menguasai negara adalah hak negara yang ditetapkan oleh UUD NRI Tahun 1945 dalam menguasai dan mengelola sumber daya air untuk dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.
17. Perlindungan hukum atas aksesibilitas adalah memberikan pengayoman dengan berbagai upaya hukum kepada masyarakat dalam menikmati hak atas air berupa kepastian hukum dalam memenuhi akses atas sumber daya air secara aman.
18. Pembatasan Pengelolaan dan Pengusahaan Sumber Daya Air adalah meletakkan aturan-aturan bagi pengusahaan dan pengelolaan air bersih melalui perizinan, baik itu pengelolaan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan usaha, badan hukum sosial dan/atau perorangan.
19. Sektor swasta adalah badan usaha atau perorangan yang diberi tugas dan tanggung jawab melalui izin tertulis pemerintah pusat atau pemerintah daerah dalam pengelolaan dan pengusahaan sumber daya air yang dilandasi hak atas air sebagai tata kelola air berdasarkan peraturan perundang-undangan.