



**Regulasi dan Kebijakan  
Terkait dengan Penyediaan Air Minum Bagi Masyarakat B40  
di Perkotaan**

**Kajian untuk Studi B40 PSKK-UGM dan IUWASH**

Mohamad Mova Al'Afghani  
Nishrin Azzely Qowamuna

Bogor, September, 2021

## Daftar Isi

3.	Analisis Regulasi Tingkat Nasional Terkait dengan Akses Air Kepada Masyarakat B40.....	1
a.	Kebijakan Terkait Masyarakat Berpenghasilan Rendah.....	1
(i)	Terminologi .....	1
(ii)	Tipologi layanan .....	4
b.	Subyek (Isi) Regulasi dan Kebijakan .....	4
(i)	Perbaikan terminologi dan definisi .....	4
(ii)	Formalisasi berbagai tipologi layanan beserta standar pelayanannya.....	5
(iii)	Kebijakan ketidakmampuan membayar ( <i>Unaffordability</i> ) .....	5
(iv)	Perluasan jaringan kepada wilayah dengan permasalahan tanah.....	6
(v)	Peletakan pipa di tanah milik orang lain.....	7
(vi)	Subsidi, PSO dan dukungan Finansial B40 .....	7
4.	Contoh Praktek Kebijakan untuk Masyarakat Miskin di Jakarta.....	9
a.	Perbedaan antara Kebijakan Umum dan Khusus di Jakarta .....	9
b.	SLK sebagai pilihan utama.....	10
c.	Faktor Pendorong dan Penghambat Akses.....	11
d.	Risiko Hukum dan Risiko Aset .....	11
e.	Aspek Finansial dan Subsidi .....	12
f.	Kesimpulan dari Praktek Jakarta .....	12
6.	Beberapa Permasalahan Hukum Terkait dengan Tanah.....	13
a.	Penyerobotan Tanah Menurut UU No. 51 Prp Tahun 1960 Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya .....	13
b.	Penyerobotan Tanah dalam KUHP.....	17
c.	Peletakan Pipa dan Fungsi Sosial Tanah .....	19
(i)	Fungsi Sosial Sumber Daya Air .....	20
(ii)	Pemberian akses air oleh penyedia air bersih kepada masyarakat di permukiman illegal (tanpa hak atas tanah).....	21
7.	Kesimpulan dan Tindak Lanjut .....	23
8.	Lampiran 1: Matriks Regulasi dan Kebijakan .....	25
9.	Lampiran 2: Matrix Sintesis Implikasi Regulasi yang ditemukan dari Wawancara PSKK-UGM .....	27
10.	Referensi .....	29

### 3. Analisis Regulasi Tingkat Nasional Terkait dengan Akses Air Kepada Masyarakat B40

#### a. Kebijakan Terkait Masyarakat Berpenghasilan Rendah

##### (i) Terminologi

Karena UU Sumber Daya Air 17 Tahun 2019 lebih banyak berbicara tentang Sumber Daya Air ketimbang Pelayanan Air dan Sanitasi, ketentuan mengenai Air Minum lebih banyak diatur lewat PP 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum (PP 22). PP 122 tidak memiliki pasal khusus yang mengatur mengenai bagaimana masyarakat miskin harus dilayani, terlebih lagi mengenai penargetan terhadap B40.

Terminologi yang dipergunakan oleh PP 122 adalah Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Dalam PP 122, akses air minum kepada MBR tidak diatur dalam suatu ketentuan tersendiri, melainkan dengan cara disinggung dalam beberapa ketentuan.

Sebagai contoh, frasa MBR disebutkan dalam Pasal 14 yang mengatur mengenai terminal air – sebagai salah satu sarana air minum bukan jaringan perpipaan (“BJP”). Dalam Pasal tersebut disebutkan bahwa terminal air ditempatkan di lokasi dimana MBR berada. Dalam Pasal 54, disebutkan bahwa sumber dana APBN bisa dipergunakan untuk melayani MBR. Selanjutnya, Pasal 56 menyebutkan bahwa Kerja Sama dengan Badan Usaha harus dilakukan dengan “mengutamakan” MBR. Sementara itu, Pasal 57 yang mengatur mengenai tarif menjelaskan bahwa struktur tarif harus mengakomodir keterjangkauan MBR untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari. Ketentuan-ketentuan tersebut disimpulkan dalam Tabel berikut.

**Ketentuan terkait MBR dalam PP 122**

Pasal	Ketentuan	Keterangan
14	<i>“Terminal air sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditempatkan di daerah rawan Air Minum, daerah kumuh, <u>masyarakat berpenghasilan rendah</u>, dan/atau daerah terpencil.”</i>	Mengatur mengenai terminal air (Bukan jaringan perpipaan atau BJP)
54	<i>“Sumber dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) juga dapat digunakan untuk: a. keadaan darurat; b. pemenuhan standar pelayanan minimal; dan/atau c. <u>masyarakat berpenghasilan rendah</u>.”</i>	Mengatur mengenai pembiayaan
56	<i>“Penyelenggaraan SPAM yang dilakukan dengan kerjasama <u>mengutamakan masyarakat berpenghasilan rendah</u>.”</i>	Mengatur mengenai KPBU
57	<i>“(5) Struktur tarif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) harus mengakomodir keterjangkauan <u>masyarakat yang berpenghasilan rendah</u> untuk memenuhi Kebutuhan Pokok Air Minum Sehari-hari.”</i>	Mengatur mengenai struktur tarif

Dari tabel diatas tampak bahwa tidak terdapat satu pengaturan khusus mengenai MBR dalam PP 122, diluar beberapa penyebutannya dalam konteks BJP, pembiayaan, KPBU dan tarif. Menurut hemat kami, sebaiknya dalam revisi PP 122 terdapat pasal-pasal lain yang mengatur masyarakat berpenghasilan rendah, selain dari pasal-pasal diatas.

Terminologi yang dipergunakan dalam Permen PU 29/PRT/M/2018 Tentang Standar Teknis Standar Pelayanan Minimal Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Permen PU 29) berbeda lagi. Terminologi yang dipakai dalam Permen tersebut adalah "*miskin atau tidak mampu*".

Pasal/Bagian	Ketentuan	Keterangan
7 (1) (b)	<i>"...terutama diprioritaskan pada masyarakat <u>miskin atau tidak mampu</u> dan berdomisili pada Area Berisiko Pencemaran Air Limbah Domestik dan dekat badan air"</i>	Mengatur mengenai akses terhadap fasilitas air limbah yang dikelola provinsi
7 (2) (a)	<i>"...terutama diprioritaskan pada <u>masyarakat miskin atau tidak mampu</u> dan berdomisili pada daerah rawan air dan akan dilayani melalui sistem penyediaan air minum"</i>	Mengatur mengenai akses terhadap sistem penyediaan air minum yang dikelola kabupaten/kota
Lampiran 1 nomor 4a	<i>"...terutama diprioritaskan pada <u>masyarakat miskin atau tidak mampu</u> dan berdomisili pada daerah rawan air dan akan dilayani melalui sistem penyediaan air minum"</i>	Mengatur mengenai akses terhadap sistem penyediaan air minum yang dikelola kabupaten/kota
Lampiran 1 nomor 5, (4) (a)	<i>"...pemerintah daerah kabupaten/kota harus dapat menjamin pemenuhan kebutuhan pokok air minum sehari hari untuk rumah tangga di kabupaten/kota sesuai Standar Pelayanan Minimal terutama diprioritaskan pada <u>masyarakat miskin atau tidak mampu</u>"</i>	Mengatur prioritas penerapan SPM. Lebih lanjut ketentuan tersebut menjelaskan bahwa prioritas tersebut dilakukan melalui (1) izin perusahaan SDA, (2) penentuan tarif/retribusi air minum bersubsidi dan (3) penyediaan air minum yang memenuhi kuantitas dan kualitas
Tabel 1.22 huruf a	<i>"Tersedianya unit pelayanan sambungan langganan dan hidran umum untuk rumah tangga, terutama diprioritaskan pada <u>masyarakat miskin atau tidak mampu...</u>"</i>	Mengatur mengenai penyediaan akses air lewat hidran umum bagi masyarakat miskin dan tidak mampu
Tabel 1.22 huruf b	<i>"Tersedianya sarana sumur dangkal, sumur pompa, bak</i>	Mengatur mengenai sarana BJP, termasuk

	<i>penampungan air hujan, terminal air.... terutama diprioritaskan pada masyarakat miskin atau tidak mampu...."</i>	terminal air, sebagai akses untuk masyarakat miskin dan kurang mampu
--	---	--

Apa definisi dari MBR atau miskin atau tidak mampu? Baik dalam PP 122 (MBR) maupun Permen PU 29 tidak dijelaskan definisinya apa. Perlu dicatat bahwa Permen PU 29 memiliki kriteria prioritas yakni "daerah rawan air". Permen PU 29 tidak mengatur lebih lanjut prioritas terhadap golongan yang paling miskin.

Dalam buku Pedoman Pengelolaan Program Hibah Air Minum Pedesaan yang dikeluarkan oleh pemerintah, MBR didefinisikan sebagai "Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) yang memiliki daya listrik yang terpasang pada rumah tangga sebesar  $\leq 1300VA$  dan/ atau tidak memiliki sambungan listrik."<sup>1</sup>

Pedoman diatas didasarkan Surat Edaran Dirjen Cipta Karya Surat Edaran Nomor: 14/SE/DC/2020 Tentang Pedoman Pengelolaan Program Hibah Air Minum, dimana Lampiran 1 nya mengatur mengenai Program Hibah Air Minum Perkotaan. Sayangnya, Lampiran 1 ini belum dapat ditemukan.

Berdasarkan presentasi<sup>2</sup> dari CPMU, kriteria MBR dalam rangka program hibah air minum perkotaan adalah sebagai berikut:

"Kriteria MBR minimal dengan acuan daya listrik terpasang pada rumah tangga tersebut  $\leq 1300VA$  dan 50% diantara target sasaran tersebut memiliki daya listrik  $\leq 900 VA$ . Dalam menentukan MBR, tidak hanya berdasarkan kriteria daya listrik saja namun juga mempertimbangkan kondisi msyarakat berpenghasilan rendah (rumah dan properti nya)."

Dari kriteria diatas menarik untuk diketahui lebih lanjut apakah penentuan daya listrik minimal  $\leq 900 VA$  tersebut mempengaruhi penargetan B40. Selanjutnya, kriteria "rumah dan propertinya" juga belum operatif.

Lebih lanjut, terdapat ketentuan:

"Masyarakat penerima manfaat bersedia membayar biaya sambungan yang besarnya lebih murah dari biaya pemasangan SR reguler".

Tidak diketahui apakah biaya sambungan program hibah ini perlu memenuhi persyaratan *affordability* dan apakah ada kebijakan khusus apabila calon pelanggan tidak mampu membayar biaya sambungan program hibah. Perlu dilakukan kajian apakah persyaratan ini mengganggu penargetan B40.

Definisi kriteria penerima layanan dalam pedoman hibah dapat diperbaiki. Namun demikian, definisi yang mencakup B40 harus diformulasikan secara hati-hati untuk memuat situasi dimana target sasaran tidak dapat dipenuhi karena tempat tinggal

<sup>1</sup> 'Pedoman Pengelolaan Program Hibah Air Minum Pedesaan' (Kemen PU, Kemenkeu, Bappenas 2020).

<sup>2</sup> Ade Syaiful Rachman, 'Tata Kelola Pelaksanaan Hibah Air Minum APBN' (Yogyakarta, Agustus 2019).

B40 yang tersebar kedalam beberapa wilayah berbeda dan bukan dalam satu daerah yang sama sehingga menyulitkan penyambungan.

(ii) Tipologi layanan

Hidran umum dan terminal air adalah dua tipe layanan yang berkaitan dengan MBR. Dalam PP 122 terminal air dikaitkan secara langsung dengan penyediaan bagi MBR. Kecuali terminal air, tidak ada tipologi layanan lain yang berkaitan dengan MBR.

Perbandingan Tipologi Layanan antara PP 122 dengan Pergub DKI 16/2020

No.	Tipologi Layanan	Jakarta	Nasional
		Pergub 16	PP 122
1.	Meter Induk	X	
2.	Kios Air (Terminal Air)	X	X
3.	Hidran	X	X
4.	Sambungan Langsung Khusus (SLK)	X	

Dari tabel diatas tampak bahwa ada dua tipologi layanan dalam Pergub 16, yakni Meter Induk dan SLK yang tidak ditemukan dalam PP 122. Namun demikian, Pergub 16 tidak mengatur secara detail standar layanan dari kedua tipologi tersebut.

**b. Subyek (Isi) Regulasi dan Kebijakan**

(i) Perbaikan terminologi dan definisi

Dari pembahasan diatas tampak bahwa peraturan menggunakan dua macam terminologi yang berbeda: “Masyarakat Berpenghasilan Rendah” (MBR) dan “Masyarakat Miskin atau Tidak Mampu”, namun demikian terminologi ini tidak didefinisikan. Terminologi ini harusnya konsisten diterapkan dalam setiap jenjang peraturan dan memiliki definisi operasional.

Menurut hemat kami, PP dapat menggunakan terminologi “Masyarakat Paling Miskin” atau “Masyarakat Berpenghasilan Paling Rendah” untuk mengganti terminologi MBR dalam Pasal 14, 54, 56, dan 57 PP 122 yang mengatur mengenai prioritas. Selanjutnya, penjelasan dari pasal-pasal tersebut dapat memuat definisi teknis atas B40 (lihat dibawah). Sementara itu, terminologi “masyarakat miskin atau tidak mampu” dapat dipergunakan dalam ketentuan-ketentuan umum. Kedua terminologi ini diperlukan sebagai cantolan pasal agar dapat membuat ketentuan yang lebih teknis dalam bentuk Permen.

“Bottom 40” adalah satu terminologi yang dapat diadopsi dalam regulasi dan kebijakan, namun demikian, karena sifatnya teknis, untuk level Peraturan Pemerintah penempatan definisi atas istilah tersebut dilakukan pada bagian penjelasan dari pasal yang mengandung frasa “masyarakat paling miskin” atau “masyarakat yang berpenghasilan paling rendah”. Demikian juga, istilah tersebut (“masyarakat paling miskin” atau “masyarakat yang berpenghasilan paling rendah”) secara seragam dipergunakan dalam Peraturan Menteri. Dalam tingkat peraturan

menteri, kriteria B40 dapat lebih dijabarkan lagi, baik dalam batang tubuh maupun lampirannya.

Istilah “Bottom 40” dimuat dalam Resolusi Majelis Umum PBB 70/1 mengenai SDG, tujuan 10.1: “By 2030, progressively achieve and sustain income growth of the bottom 40 per cent of the population at a rate higher than the national average”, nemun tidak didefinisikan lebih lanjut.<sup>3</sup> World Bank mengembangkan indikator untuk pencapaian target ini:

*“...the annualized average growth rate in per capita real consumption or income of the bottom 40% of the income distribution in a country from household surveys over a roughly 5-year period”<sup>4</sup>*

Sebagaimana dijelaskan dalam indikator World Bank, Bottom 40% memiliki kondisi berbeda dari satu negara ke negara lainnya tergantung dengan distribusi kesejahteraan dan posisinya dapat berubah-ubah seiring waktu. Demikian juga, penghitungan Bottom 40% akan tergantung kepada ketersediaan data dan kualitas data, dimana survei dapat diperlukan. Sebelum diputuskan bentuk regulasi dan kebijakannya, perlu didiskusikan lebih lanjut mengenai kondisi data dan ketersediaan data di tingkat lokal. Berbagai indikator ini dapat saja dicantumkan dalam lampiran Permen.

(ii) Formalisasi berbagai tipologi layanan beserta standar pelayanannya

Agar terdapat konsistensi, berbagai bentuk layanan seperti Meter Induk, Kios Air (Terminal Air), Hidran dan Sambungan Langsung Khusus (SLK) sebaiknya diformalisasi di berbagai tingkat peraturan dari PP sampai ke SOP di PDAM. Detail dan penempatan aturan – hal hal apa yang harus diatur di tingkat PP sampai dengan SOP PDAM harus didiskusikan lebih lanjut.

Setiap tipologi layanan sebaiknya memiliki standar pelayanan minimal masing-masing. Pembuatan standar pelayanan minimal harus disesuaikan dengan tata kelola masing-masing tipologi layanan. Apabila melibatkan pihak ketiga, seperti penyelenggara kios air atau master meter, hak dan kewajiban pihak ketiga serta pelanggan harus dijamin oleh peraturan perundang-undangan.

(iii) Kebijakan ketidakmampuan membayar (*Unaffordability*)

Ketidakmampuan membayar menjadi penghalang bagi akses air dan sanitasi. Dalam PP 122, sudah terdapat kewajiban agar struktur tarif terjangkau bagi masyarakat berpenghasilan rendah (Pasal 57). Namun demikian, Pasal 57 masih berbicara secara umum mengenai struktur tarif dengan tujuan agar struktur tarif yang terendah setidaknya dapat terjangkau bagi masyarakat dengan penghasilan rendah. Formulasi ini sudah cukup baik, namun tetap perlu dipertajam, yakni bahwa struktur tarif yang terendah seharusnya dapat dijangkau oleh masyarakat

<sup>3</sup> UNGA Res 70/1 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/70/1) 2015 1.

<sup>4</sup> ‘Indicator 10.1.1: Growth Rates of Household Expenditure or Income per Capita among the Bottom 40 per Cent of the Population and the Total Population’ (World Bank 2020) 1  
<<https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-10-01-01.pdf>> accessed 8 September 2021.

yang berpenghasilan paling rendah (kuintil paling bawah). Untuk ini diperlukan studi lebih lanjut.

Diluar struktur tarif secara umum, diperlukan juga adanya kebijakan yang berlaku individual yang ditimbulkan oleh ketidakmampuan membayar. Dalam Hak Asasi Manusia Atas Air, penyelenggara harus menghindari pemutusan jaringan karena ketidakmampuan membayar: *“Avoiding disconnections in cases of inability to pay”*.<sup>5</sup> Setidak-tidaknya, yang dilakukan bukanlah “pemutusan” melainkan “pembatasan penggunaan”, dimana penggunaan untuk keperluan sehari-hari masih dapat dipergunakan.

Kebijakan tarif yang terjangkau berbeda dengan kebijakan ketidakmampuan membayar. Yang terakhir ini bisa terjadi apabila ada penurunan pendapatan secara drastis, misalnya karena kebangkrutan, sakit, kecelakaan, hidup sebatangkara, tiba-tiba jatuh miskin atau karena sebab lainnya tidak mampu membayar. Kebijakan ini tidak secara khusus menyasar B40, tetapi bisa dipakai untuk kalangan B40 atau kalangan lain yang baru saja masuk kedalam B40, misalnya diterpa kebangkrutan akibat pandemi Covid.

Dengan demikian, “ketidakmampuan” membayar berbeda dengan “ketidakmauan” membayar. Kriteria ketidakmampuan harus dikembangkan oleh pemerintah, pemerintah daerah, serta diterapkan oleh PDAM. Bentuknya bisa subsidi sementara, pennggunaan pembayaran dan sebagainya. Pada prakteknya semenjak Covid-19 kebijakan ini sudah banyak dipraktekkan oleh PDAM-PDAM, namun tidak seragam dan masih belum ada aturan di tingkat pusat.

(iv) Perluasan jaringan kepada wilayah dengan permasalahan tanah

Sebagaimana dalam kasus Jakarta (lihat bagian 2), kebijakan “Sambungan Langsung Khusus” memiliki banyak dimensi, dari mulai pertanahan, tata ruang, pidana, perdata hingga aspek subsidinya. Seluruh kebijakan yang ada harus terintegrasi dan sinkron. Artinya, dariberbagai sektor, seperti tata ruang/agraria dengan pekerjaan umum juga kebijakan manajemen BUMD (dalam hal ini PDAM) perlu dicapai keselarasan.

Sebagai contoh, penyambungan pipa ke lahan ilegal tidak berarti mengakui status kepemilikan lahan tersebut kepada orang yang menempatnya. Namun, di bagian sebelumnya telah diterangkan bahwa potensi tuntutan hukum masih ada. Potensi ini perlu diperkecil, misalnya dengan mengatur lebih lanjut, melalui peraturan Menteri Agraria, bagaimana seharusnya perluasan jaringan ini dilakukan. Hal ini memerlukan diskusi lebih lanjut dengan para pemangku kepentingan, termasuk profesi notaris.

Lebih lanjut, karena terdapat risiko akibat putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dalam bentuk hilangnya aset dan berkurangnya jumlah pelanggan, maka diperlukan peninjauan aturan penghapusan aset di Kementerian Dalam Negeri serta parameter benchmarking yang dilakukan oleh Kementerian PU (dulu

<sup>5</sup> Catarina de-Albuquerque, ‘Report of the Independent Expert on the Issue of Human Rights Obligations Related to Access to Safe Drinking Water and Sanitation, A/HRC/15/31’ (2010) <<http://www2.ohchr.org/english/issues/water/iexpert/docs/A-HRC-15-31-AEV.pdf>> accessed 11 February 2011.



BPPSPAM). Sambungan ke tanah ilegal mungkin harus diperlakukan berbeda dengan sambungan secara umum. Di satu sisi, sambungan ke tanah ilegal harus diberikan insentif karena risikonya relatif lebih tinggi dan di sisi lain, penghitungannya mungkin tidak sebaiknya disamakan dengan sambungan secara umum, karena dapat memberikan disinsentif bagi PDAM untuk melakukan penyambungan. Kemudian, sambungan ke tanah ilegal juga perlu diatur secara khusus sebagai target teknis dalam SPM.

(v) Peletakan pipa di tanah milik orang lain

Peletakan pipa di tanah milik orang lain bisa secara langsung berkaitan atau tidak secara langsung berkaitan dengan kebijakan B40. Berbagai pipa, baik transmisi maupun retikulasi, apabila tidak melintasi jalan umum, fasilitas umum atau fasilitas sosial, pasti cenderung akan melewati tanah milik orang lain seperti BUMN (misalnya PT KAI), BUMD, swasta, perorangan atau tanah milik pemerintah.

Secara normatif, memang tanah di Indonesia harus berfungsi sosial. Namun demikian, pada prakteknya, pemilik tanah seringkali meminta kompensasi atas penggunaan dari tanah tersebut. Penggunaan tanah yang dialiri pipa di bawah tanah pada umumnya bersifat pasif dan tidak terlalu menimbulkan gangguan bagi kepemilikan tanah tersebut, kecuali apabila dilakukan penggalian atau perbaikan. Selanjutnya, penggunaan tanah tersebut juga dilakukan demi kepentingan umum dan dalam rangka pelaksanaan tugas negara memberikan hak atas air.

Seringkali, kompensasi yang diminta oleh pemilik tanah bernilai sangat besar, walaupun penggunaan tersebut hampir tidak mengurangi kenikmatan (*enjoyment*) sang pemilik tanah atas tanah tersebut.<sup>6</sup> Seharusnya, ada kebijakan nasional yang mengatur dan membatasi nilai kompensasi tersebut, serta mewajibkan kepala daerah untuk menyediakan tanah-tanah tersebut.

(vi) Subsidi, PSO dan dukungan Finansial B40

Permendagri 70/2016 yang mengatur mengenai subsidi sudah berlaku sejak 2016. Namun demikian, kecuali di Jakarta (lihat bagian 2), penulis belum mendengar Permendagri ini diterapkan oleh daerah-daerah.

Perlu diketahui bahwa Permendagri 70/2016 mensyaratkan tarif rata-rata yang tidak mencapai *full cost recovery* (Pasal 4). Artinya, Permendagri ini hanya bisa dipakai apabila tarif rata-rata yang ditetapkan oleh kepala daerah ternyata belum mampu memenuhi biaya produksi PDAM.

Apabila ternyata tarif rata-rata dinilai sudah berada di atas *full cost recovery*, maka skema Permendagri 70/2016 ini tidak bisa dipakai. Dengan demikian, skema dalam Permendagri ini melihat keuangan PDAM secara keseluruhan, apakah biayanya dapat menutupi atau tidak – termasuk setelah dilakukan subsidi silang antara tarif tinggi dan rendah.

Artinya, skema Permendagri ini sebenarnya bukan skema *Public Service Obligation* yang umum dikenal, dimana badan usaha akan diganti uangnya oleh pemerintah untuk kegiatan-

<sup>6</sup> Diskusi dengan salah seorang pengurus PDAM Kota Bogor, 5 September, 2021

kegiatan yang tidak menghasilkan keuntungan. Dengan kata lain, sistem yang ada diharapkan agar orang miskin dan B40 ditanggung oleh internal PDAM lewat subsidi silang. Apabila tidak bisa, baru digunakan skema Permendagri 70.

Sepintas, hal ini tampak menguntungkan karena pada akhirnya PDAM dapat menggunakan skema tersebut (di atas kertas). Namun demikian, kondisi “tarif dibawah full cost recovery” dapat menurunkan status PDAM dalam skala BPPSPAM/Kemenkeu (misalnya menjadi “sakit”) yang menyebabkannya tidak dapat mengakses fasilitas-fasilitas lainnya. Dengan kata lain, skema Permendagri ini dapat menjadi disinsentif karena PDAM tidak mau statusnya turun.

Selanjutnya, ketika PDAM mendapatkan subsidi lewat skema Permendagri 70 tersebut, apakah ada jaminan bahwa subsidinya akan digunakan untuk menysasar B40? Dari skema yang ada berupa subsidi tarif keseluruhan bisa jadi tidak. Hal-hal ini memerlukan penelitian lebih lanjut.

Berikut, daftar permasalahan terkait dengan aspek finansial, subsidi dan PSO, yang masih perlu diteliti lebih lanjut:

DPRD	Bappeda	PDAM
Sejauhmana perhatian DPRD terhadap PDAM? Apakah hambatan/tantangannya bagi DPRD dalam menyetujui skema subsidi dalam Permendagri 70/2016?	Apakah Bappeda pernah mempertimbangkan menggunakan skema subsidi seperti Permendagri 70/2016?	Apakah PDAM pernah mengajukan skema subsidi seperti dalam Permendagri 70/2016?
Pakah sudah pernah ada pengajuan dana khusus untuk memperluas jaringan air minum bagi B40 atau MBR?	Apabila ada, apa mekanisme pendanaan khusus yang dipakai untuk menjangkau B40 atau MBR?	Diluar pendapatan dari tarif, apakah ada sumber dana lainnya yang dapat dipergunakan secara khusus untuk memperluas akses terhadap B40?
		Apa disinsentif yang dihadapi PDAM dalam melebarkan jaringan ke B40 atau MBR?
		Apabila terdapat ketentuan dimana Pemda bisa memberikan PSO khusus untuk pembayaran biaya air (maintenance dan volume air) bagi B40, apakah PDAM akan tertarik untuk melakukan penyambungan?
		Apakah ada hubungannya antara status kesehatan PDAM dengan pelebaran jaringan kepada B40 dan penggunaan skema subsidi

		dalam Permendagri 70/2016?
--	--	----------------------------

**Pertanyaan umum** yang dapat diajukan adalah kepada setiap pemangku kepentingan misalnya:

1. Apa disinsentif bagi Pemda/PDAM/DPRD dalam menggunakan skema subsidi dalam Permendagri 70/2016
2. Apa hambatannya dalam menggunakan skema subsidi dalam Permendagri 70/2016?
3. Ketentuan anggaran apa yang perlu ada agar PDAM lebih termotivasi dalam melakukan suplai terhadap B40?

#### 4. Contoh Praktek Kebijakan untuk Masyarakat Miskin di Jakarta

Pada bulan Februari, 2020, DKI Jakarta mengeluarkan kebijakan baru untuk memperluas layanan air minum, khususnya ke kalangan kurang mampu, lewat Pergub 16/2020 Tentang Tata Cara Penyambungan dan Pemakaian Air Minum (Pergub 16). Perlu dicatat bahwa Pergub 16 ini tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa tujuannya adalah untuk memperluas akses bagi masyarakat kurang mampu, melainkan, sesuai dengan judulnya, untuk mengatur penyambungan air minum baik secara “umum” (sebagaimana lazimnya) maupun secara “khusus”. Penyambungan secara khusus ini akan dapat menyasar masyarakat berpenghasilan rendah. Perbedaan diantara keduanya akan dijelaskan lebih lanjut.

Ada 4 (empat) kebijakan yang relevan dengan penyambungan bagi masyarakat berpenghasilan rendah, termasuk didalamnya B40, yakni: (i) Meter Induk, (ii) Kios Air, (iii) Sambungan Langsung serta (iv) Hidran. Pergub 16 menjelaskan bahwa Meter Induk adalah tata cara penyaluran dengan menggunakan meter besar yang kemudian airnya dapat didistribusikan kembali lewat jalur perpipaan; Sementara itu Hidran adalah sarana untuk menyalurkan ke lokasi yang belum terjangkau dan airnya dapat didistribusikan kembali lewat jerigen, oleh pengelola hidran; Kios air adalah sarana penyaluran di lokasi-lokasi yang tidak memenuhi syarat administrasi dimana air disalurkan kepada tandon penampungan oleh mobil tangki dan dapat didistribusikan kembali kepada warga. Terakhir, SLK adalah penyambungan langsung (*household connection*) secara “khusus” kepada masyarakat.

Pergub 16 tidak mengatur secara detail siapa yang dimaksud sebagai “pelanggan” dalam peraturan tersebut, terutama dalam konteks hidran, master meter dan kios air. Pergub 16 juga tidak mengatur secara detail hak dan kewajiban pelanggan maupun operator hidran, master meter dan kios air.

##### a. Perbedaan antara Kebijakan Umum dan Khusus di Jakarta

Terdapat ketidakjelasan pembedaan keempat tipologi penyediaan diatas karena keempatnya dimasukkan baik kedalam kategori umum maupun khusus. Namun demikian dalam Pasal 9 ayat 3 dijelaskan bahwa Sambungan Langsung dan Master Meter yang digolongkan kepada kategori khusus bersifat sementara, tidak terkait legalitas bukti kepemilikan atau penguasaan atas tanah dan tidak sebagai pengakuan atas legalitas atau penguasaan atas tanah.

Perbedaan antara sambungan langsung dan khusus nampak jelas dari persyaratan teknis administratif berikut ini:

Tabel 1

5. Umum (Pasal 5 Ayat 2)	Khusus (Pasal 12-13)
surat permohonan;	surat permohonan;
fotokopi Kartu Tanda Penduduk Provinsi DKI Jakarta atau	fotokopi Kartu Tanda Penduduk Provinsi DKI Jakarta;
surat keterangan domisili;	
fotokopi Kartu Keluarga;	fotokopi Kartu Keluarga
fotokopi bukti pembayaran pajak bumi dan bangunan;	
bukti kepemilikan dan/ atau pemanfaatan tanah; dan	
perjanjian pelanggan yang telah ditandatangani.	perjanjian pelanggan yang telah ditandatangani
	surat dukungan dari warga diketahui Lurah setempat (untuk Master Meter)

Tampak dari Tabel 1 diatas, perbedaan utama antara sambungan umum dengan khusus lebih terkait kepada bukti kepemilikan atau penguasaan atas tanah.

#### b. SLK sebagai pilihan utama

Berdasarkan wawancara, untuk pelayanan khusus, PAM Jaya saat ini memprioritaskan layanan melalui SLK, ketimbang opsi master meter dan kios air.<sup>7</sup> Master Meter memerlukan dua tahapan tata kelola, yakni antara PAM Jaya dengan pengelola dan antara pengelola dengan pelanggan master meter. Hal ini menyebabkan tata kelola master meter menjadi sulit karena ada hal-hal yang sulit dikontrol oleh PDAM, seperti misalnya harga jual air yang lebih tinggi.<sup>8</sup> Temuan ini dikonfirmasi oleh PAM Jaya dan pelanggan master meter. Opsi kios air saat ini ditempuh untuk melayani daerah yang tidak ada jaringan PAM Jaya. Namun demikian, biaya operasional untuk opsi ini dinilai cukup tinggi.<sup>9</sup>

Karena master meter dan kios air keduanya memiliki banyak kelemahan, PAM Jaya saat ini memprioritaskan SLK. Kedepannya, ditargetkan akan ada 15,000 rumah tangga yang dilayani SLK. Namun demikian, kebijakan SLK akan tergantung pada apakah sudah ada jaringan perpipaan di daerah yang menjadi target SLK. Secara teknis<sup>10</sup>, SLK juga baru akan memungkinkan apabila tekanan dan volume air di daerah tersebut memungkinkan untuk dilakukan SLK, karena apabila dipaksakan

<sup>7</sup> Wawancara dengan narasumber di PAM Jaya, 26 Agustus, 2021

<sup>8</sup> Diskusi dengan pelanggan dan masyarakat sipil, 24 Juni, 2021. Tarif biasa berkisar antara Rp. 5.500/m<sup>3</sup>, Rp. 7.450,00/m<sup>3</sup> dan Rp.9.800/m<sup>3</sup>. Sementara itu berdasarkan diskusi yang dilakukan oleh Kruha, tarif master meter bisa berkisar antara Rp.11.500 sampai Rp.15.000

<sup>9</sup> Wawancara dengan narasumber di PAM Jaya, 26 Agustus, 2021

<sup>10</sup> Dalam Pasal 5 Pergub disebutkan bahwa syarat teknis penyambungan secara umum adalah bahwa suplai air mencukupi

melakukan penyambungan dengan tekanan rendah, maka PAM Jaya tidak akan bisa memenuhi standar layanannya.

### c. Faktor Pendorong dan Penghambat Akses

Kebijakan DKI tersebut bisa dikatakan sebagai terobosan dalam penyediaan air bagi masyarakat tidak mampu yang kebanyakan bermukim diatas tanah ilegal. Namun demikian, masih terdapat beberapa persyaratan yang bisa menjadi penghambat bagi perluasan akses air.

Faktor Pendorong Akses	Faktor Penghambat Akses
Tidak perlu bukti penguasaan atau kepemilikan tanah	Adanya ketentuan bersifat sementara
	Masih memerlukan fotocopy KTP DKI Jakarta (syarat administratif)
	Harus tersedia lokasi penempatan meter air (syarat teknis)

Salah satu faktor penghambat yang cukup substansial adalah adanya persyaratan KTP DKI Jakarta. Dengan adanya persyaratan ini, warga pendatang yang tinggal di daerah yang penguasaan tanahnya dipersoalkan masih belum bisa memperoleh akses lewat SLK. Berdasarkan wawancara, tampak bahwa visi dari SLK masih berupa layanan terhadap warga, belum *universal access*.<sup>11</sup> Dengan demikian, diperlukan bentuk kebijakan lain di tingkat nasional yang mengharuskan layanan air minum perpipaan apabila akses lewat air sumur tidak memungkinkan. Apa bentuk kebijakannya perlu didiskusikan lebih lanjut dengan pemangku kepentingan tingkat nasional. Kebijakan tersebut bisa diterapkan di sektor air minum, sektor perumahan, sektor pertanian dan sebagainya.

### d. Risiko Hukum dan Risiko Aset

Dari sisi PDAM, ada beberapa faktor risiko dalam melakukan SLK. Risiko pertama adalah **risiko hukum** berupa tuntutan dari pemilik atau penguasa tanah kepada PDAM. Di Jakarta, hal ini belum terjadi karena kebijakan SLK baru saja dilaksanakan.<sup>12</sup> Ada beberapa usaha mitigasi risiko hukum ini. Dalam Pergub Pasal 9 ayat (3), dikatakan bahwa penyediaan air secara khusus bukan sebagai bukti pengakuan atas legalitas kepemilikan atau penguasaan atas tanah.<sup>13</sup>

Dalam prakteknya, PAM Jaya juga meminta persetujuan terlebih dulu dari pemilik tanah dan di Jakarta, banyak tanah yang dikuasai oleh badan usaha. Langkah ini tidak diatur dalam Pergub 16/2020. Langkah ini juga dapat memerlukan waktu yang cukup lama dan terdapat kemungkinan apabila pemilik atau penguasa tanah tidak memperbolehkan. Karena skenario ini tidak diatur resmi, bisa saja PDAM memutuskan untuk melanjutkan dengan membangun jaringan SLK. Hanya saja, apabila langkah ini diambil, risikountutannya menjadi lebih tinggi ketimbang kalau

<sup>11</sup> Wawancara dengan narasumber di PAM Jaya, 26 Agustus, 2021

<sup>12</sup> Wawancara dengan narasumber di PAM Jaya, 26 Agustus, 2021

<sup>13</sup> Pergub DKI 16/2020

pembangunan SLK dilakukan dengan persetujuan pemilik tanah.<sup>14</sup> Untuk itu, diperlukan suatu kebijakan nasional dan regulasi tambahan di tingkat nasional dan daerah yang dapat mengurangi risiko hukum tersebut.

Risiko kedua berkaitan dengan **hilangnya aset**, yang juga berhubungan dengan risiko pertama. Dengan melakukan SLK, PDAM melakukan investasi pada *Capital Expenditure* yang terdepresiasi. Apabila pada suatu ketika di masa depan terdapat putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht*) maka aset ini, yang masih ada nilainya (karena belum terdepresiasi sampai nol) akan hilang. Hal ini memerlukan perhitungan lebih lanjut dari PDAM berapa jumlah asetnya yang kemungkinan memiliki risiko tinggi. Termasuk juga, perlu ada kebijakan akuntansi perlakuan aset tersebut termasuk pertanggungjawaban korporasi bagaimana aset tersebut bisa terhapus dari buku aset. Risiko ini perlu dimitigasi. Untuk mitigasinya, risiko ini seharusnya dapat ditanggung oleh pihak lain apabila diperlukan.

#### e. Aspek Finansial dan Subsidi

Secara tarif, tarif SLK di DKI Jakarta tidak berbeda dengan tarif secara umum. Artinya, pelanggan harus membayar tarif sesuai dengan golongannya.<sup>15</sup> Penelitian ini belum dilakukan penelaahan apakah rata-rata golongan tarif yang disuplai lewat SLK merupakan tarif bawah, sehingga belum diketahui apakah ada disinsentif dari sisi PAM Jaya, karena harus melakukan subsidi silang.

Dari sisi fiskal, DKI Jakarta relatif lebih kuat dibandingkan dengan daerah lain. Di beberapa tempat seperti Kepulauan Seribu yang menggunakan SWRO, selisih antara biaya dengan pendapatan dari tarif dapat ditutupi dengan subsidi. Permasalahannya untuk saat ini, skema subsidi tidak bisa diberikan untuk wilayah dalam area kerja-sama, namun demikian setelah Perjanjian Kerja Sama usai, skema subsidi dapat diberikan.<sup>16</sup>

Secara umum, skema subsidi yang diterapkan saat ini dilakukan untuk kios air dan SWRO di beberapa daerah tertentu, dimana tarif yang dibayar belum mampu menutupi biaya operasional.<sup>17</sup> Sementara terdapat juga skema subsidi silang berdasarkan tarif. Penelitian ini belum menelusuri lebih lanjut sejauh mana skema subsidi dapat berimplikasi pada insentif atau disinsentif bagi PAM Jaya dalam melakukan penyambungan pada MBR.

#### f. Kesimpulan dari Praktek Jakarta

Dari catatan ini dapat disimpulkan beberapa hal. **Pertama**, formalisasi tipologi penyediaan air lewat: (i) Meter Induk, (ii) Kios Air, (iii) Sambungan Langsung Khusus serta (iv) Hidran dalam Pergub 16/2020 memberikan landasan hukum dan kebijakan bagi PAM Jaya untuk melakukan pelayanan kepada MBR di wilayah dengan permasalahan tanah. **Kedua**, dalam kebijakan SLK tidak diperlukan persyaratan penguasaan dan kepemilikan tanah, sehingga kebijakan ini dapat mendorong akses air minum yang memenuhi persyaratan HAM. **Ketiga**, walaupun demikian, masih terdapat beberapa persyaratan teknis dan administratif seperti

<sup>14</sup> Lihat juga bagian mengenai penyerobotan tanah dalam Perppu dan KUHP

<sup>15</sup> Wawancara dengan narasumber di PAM Jaya, 26 Agustus, 2021

<sup>16</sup> Wawancara dengan narasumber di PAM Jaya, 26 Agustus, 2021

<sup>17</sup> Wawancara dengan narasumber di PAM Jaya, 26 Agustus, 2021

perluanya KTP DKI Jakarta sehingga bagi yang tidak memiliki KTP tidak memenuhi syarat untuk akses. **Keempat**, terdapat risiko tuntutan hukum dan risiko hilangnya aset akibat putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. **Kelima**, pelayanan lewat SLK dinilai lebih efisien karena harga jual kepada konsumen jauh dibawah master meter sementara biaya operasionalnya dibawah kios air.

Kebijakan yang tertuang dalam Pergub 16/2020 ini dapat diadopsi di daerah lain maupun di tingkat nasional dalam rangka mempercepat akses air minum di wilayah perkotaan. Penelitian ini juga menemukan beberapa permasalahan yang harus dijawab dengan penelitian lanjutan, sebagai berikut:

No.	Topik	Pertanyaan
1.	<i>Universal Access</i>	Regulasi dan kebijakan apa yang diperlukan di tingkat nasional dan daerah sehingga setiap orang, <u>terlepas dari persyaratan KTP</u> , memiliki hak untuk memperoleh sambungan air minum?
2.	Risiko Hukum dan Risiko Aset	Kebijakan apa yang diperlukan untuk memitigasi risiko tuntutan hukum dan risiko hilangnya aset akibat putusan pengadilan?
3.	Subsidi dan PSO	Apakah skema subsidi dan PSO secara umum, yang memerlukan penghitungan selisih pendapatan dengan tarif membuat disinsentif bagi pelayanan air secara khusus?

## 6. Beberapa Permasalahan Hukum Terkait dengan Tanah

### a. Penyerobotan Tanah Menurut UU No. 51 Prp Tahun 1960 Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya

Penyerobotan tanah diatur antara lain dalam Undang-Undang No. 51 PRP Tahun 1960. Pasal 2 UU No. 51 PRP Tahun 1960 menentukan sebagai berikut:

“Dilarang **memakai tanah tanpa izin** yang berhak atau kuasanya yang sah”

Tanah yang dimaksud dapat berupa (i) tanah yang langsung dikuasai oleh Negara, atau (ii) tanah yang dipunyai dengan sesuatu hak oleh perseorangan atau badan hukum (Pasal 1 angka 1). Lebih lanjut, yang dimaksud dengan **memakai tanah** meliputi perbuatan “**menduduki, mengerjakan, dan/atau mengenai sebidang tanah atau mempunyai tanaman atau bangunan di atasnya**, dengan tidak dipersoalkan apakah bangunan itu dipergunakan sendiri atau tidak” (Pasal 1 angka 3). Namun demikian, tidak dijelaskan dalam UU 51 Prp Tahun 1960 mengenai apa yang dimaksud “menduduki, mengerjakan, dan atau mengenai sebidang tanah atau tanaman atau bangunan di atasnya...” tersebut.

Lebih lanjut, Pasal 6 ayat (1) huruf (a) menentukan hukuman pidana kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5000 (lima ribu rupiah) kepada siapapun yang memakai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, dengan ketentuan, bahwa jika mengenai tanah-tanah perkebunan dan

hutan dikecualikan mereka yang akan diselesaikan menurut pasal 5 ayat (1). Hukuman tersebut juga berlaku terhadap siapapun yang mengganggu yang berhak atau kuasanya yang sah didalam menggunakan haknya atas suatu bidang tanah (Pasal 6 ayat (1) huruf (b)).

Pemakaian tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah merupakan perbuatan yang dilarang dan diancam dengan hukuman pidana (Pasal 2 dan 6), namun penyelesaiannya tidak selalu harus dengan tuntutan pidana (Boedi Harsono, hal 113, ed.2013). Penyelesaian tanah dapat dilakukan dengan cara lain (lihat Pasal 3 dan 5) dengan memperhatikan kepentingan pihak-pihak yang bersangkutan dan rencana peruntukan tanah tersebut, misalnya dengan memindahkan orang yang menduduki tanah tersebut.<sup>18</sup>

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 96/PUU-XIV/2016, dijelaskan bahwa salah satu materi muatan yang terkandung dalam UU No. 51 Prp Tahun 1960 adalah seseorang dilarang memakai tanah yang bukan haknya tanpa izin pihak yang berhak atas tanah itu atau kuasanya yang sah. Larangan ini berlaku terhadap tanah yang bukan perkebunan dan bukan hutan. Hal ini berarti negara melindungi hak dari pihak yang berhak atas tanah itu dari perbuatan menguasai tanah tersebut secara melawan hukum serta adanya ancaman sanksi terhadap pelanggaran ketentuan tersebut. Adapun diterbitkannya UU No. 51 Prp Tahun 1960 ini dilatarbelakangi maraknya orang perorangan atau badan hukum yang mengklaim kepemilikan suatu tanah tanpa adanya alas hak yang kuat, yang seringkali berujung pada pengambilan atau penguasaan tanah tanpa izin dari pemegang hak maupun kuasanya.

*Putusan 163/PID.C/2017/PN.Tab (sebagaimana diperkuat oleh Putusan 64/PID/2017/PT DPS)*

Terdakwa yang memasang pipa pada sumber air panas yang ada di tanah milik Saksi tanpa seizin Saksi, dinyatakan melanggar Pasal 6 ayat (1) huruf a UU No. 51 Prp Tahun 1960 tentang larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya.

#### *Kronologi*

- Terdakwa merupakan bagian dari kelompok perintis pariwisata Sanjiwani yang mengelola proyek mata air panas. Proyek ini bertujuan untuk memajukan dan memberikan tambahan pemasukan bagi desa tempat tinggal Terdakwa.
- Sumber mata air panas tersebut terletak di tebing yang berada di bawah tanah milik Saksi.
- Pada awalnya Saksi menyetujui proyek tersebut, namun karena tidak setuju dengan pembagian keuntungan, Saksi kemudian keluar dari kelompok.
- Terdakwa kemudian menggali tebing sumber mata air dan memasang pipa air yang dialirkan ke tangki untuk selanjutnya dialirkan ke selatan yaitu

<sup>18</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Edisi 2013, hal. 113



tempat rencananya akan digunakan sebagai objek wisata air panas dan pancoran air panas.

- Selanjutnya, Saksi melaporkan tindakan terdakwa tersebut ke kepolisian. Hal ini dikarenakan pemasangan pipa dilakukan pada sumber mata air panas yang merupakan bagian dari tanah milik Saksi tanpa ada izin dari Saksi selaku pemilik tanah— tanah tersebut sudah memiliki sertifikat Hak Milik atas nama Saksi.
- Di lain sisi, Terdakwa menganggap bahwa tebing yang ada sumber mata air panas tersebut bukanlah bagian dari tanah milik Saksi, meskipun memang tanah milik Saksi berada di atas tebing tersebut.

#### *Pertimbangan Hukum*

Pasal 6 ayat (1) huruf a UU No. 51/Prp/Tahun 1960 tentang pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya memiliki unsur-unsur yaitu:

- Unsur “barangsiapa” merujuk pada subjek hukum yang dapat mendukung hak dan kewajibannya serta dapat mempertanggungjawabkan atas segala perbuatan yang dilakukannya tanpa adanya alasan dan alasan pembenar. Terdakwa dianggap mampu bertanggungjawab secara hukum (berdasarkan kemampuannya menjawab pertanyaan dan mengingat kejadian-kejadian di masa lalu dengan baik) sehingga memenuhi unsur “barangsiapa”.
- Unsur “memakai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasa yang sah”

Terdakwa mengambil air panas dengan cara menyambungkan pipa ke sumber air panas tersebut yang kemudian ditampung dan dialirkan ke tempat yang rencananya akan digunakan sebagai objek wisata air panas. Sumber air panas tersebut terdapat di tebing yang di atasnya merupakan tanah milik Saksi.

Adapun Saksi tidak pernah memberikan izin untuk melakukan pemasangan pipa pada sumber mata air panas tersebut yang merupakan bagian tanah milik Saksi.

Berdasarkan keterangan Ahli yang bekerja di BPN Tabanan, setelah membandingkan langsung sertifikat hak milik Saksi dengan kondisi fisik yang sebenarnya, maka didapati bahwa area tersebut masih merupakan bagian tanah milik Saksi.

Hak milik berdasarkan sertifikat meliputi bagian ruang atas, ruang tengah, dan ruang bawah dari tanah, segala sesuatu yang tumbuh di atas tanah serta benda-benda yang ada. Ahli pernah datang ke lokasi tanah tempat air panas tersebut dan mendapati sumber mata air tersebut keluar dari dalam tebing yang merupakan bagian ruang bawah dari tanah milik Saksi, sehingga secara keperdataan sah milik Saksi.

Hakim menyatakan bahwa tindakan Terdakwa yang memasang pipa pada sumber mata air panas di tanah milik Saksi secara tanpa izin dari Saksi sebagai pemilik tanah telah memenuhi unsur-unsur ini.

Hakim menyatakan bahwa tindakan terdakwa telah terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar ketentuan Pasal 6 ayat (1) huruf a UU No. 5/Prp/Tahun 1960 tentang pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya terpenuhi.

#### *Analisis*

Putusan pada tingkat PN ini telah diperkuat oleh Putusan PT. Sejauh ini tidak terdapat informasi pada website Mahkamah Agung apakah putusan PT tersebut sudah berkekuatan hukum tetap atau belum.

Berdasarkan putusan ini, penyerobotan tanah tidak hanya berupa menduduki atau menempati suatu tanah tanpa izin, akan tetapi tindakan seperti pemasangan pipa di tanah orang lain tanpa seizin pemegang tanah juga termasuk dalam tindakan “memakai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah”.

Dalam Putusan PN ini tidak dijelaskan bagaimana pemasangan pipa dikategorikan sebagai pemakaian tanah. Pasal 1 angka 3 UU No. 51 Prp Tahun 1960 mendefinisikan “memakai tanah” sebagai “menduduki, mengerjakan dan/atau mengenai sebidang tanah atau mempunyai tanaman atau bangunan di atasnya, dengan tidak dipersoalkan apakah bangunan itu dipergunakan sendiri atau tidak”. Meskipun demikian dalam UU 51 prp 1960 tidak dijelaskan lebih lanjut mengenai apa yang dimaksud dengan “menduduki, mengerjakan, dan/atau mengenai sebidang tanah”.

Dalam kasus pemasangan sambungan pipa air PDAM untuk pemukim yang tidak mempunyai hak atas tanah, perlu diidentifikasi apakah pemasangan sambungan pipa air PDAM ini, termasuk ke dalam perbuatan “menduduki, mengerjakan tanah, dan/atau mengenai sebidang tanah atau mempunyai tanaman atau bangunan di atasnya” agar dapat dikualifikasi sebagai pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya. Pemasangan pipa air PDAM tidak terkait dengan perbuatan menduduki maupun mengerjakan tanah, karena tidak ada tanah yang ditempati maupun yang dikerjakan (misalnya penggarapan sawah). Namun perbuatan pemasangan pipa air ini terkait dengan sebidang tanah.

Dalam Putusan PN ini jelas bahwa dengan adanya pemasangan pipa pada tanah milik Saksi, sumber mata air yang berada pada tanah milik Saksi dapat dialirkan kepada tanah objek wisata. Sehingga tanah milik Saksi (yang juga meliputi hal-hal di bawahnya, termasuk air) dapat dimanfaatkan oleh Terdakwa. Penguasaan tanah dalam kasus tersebut dilakukan dengan menggali tebing sumber mata air yang ada di lahan Saksi untuk memasang pipa. Dalam konteks pemasangan pipa air PDAM, juga terdapat penggalian tanah untuk pemasangan pipa agar air dapat dialirkan ke pemukiman warga, meskipun air yang dimanfaatkan berasal dari sumber mata air di tempat lain.

Pada umumnya kasus yang kami temukan sehubungan dengan pemakaian tanah tanpa seizin yang berhak atau kuasanya sebagaimana diatur dalam UU No. 51 Prp Tahun 1960 ini berkaitan dengan penguasaan tanah secara ilegal seperti penggarapan sawah, menempati tanah, serta mendirikan bangunan di atas tanah orang lain tanpa izin dimana pihak yang menguasai juga mendapatkan manfaat dari penguasaannya tersebut. Namun demikian tidak menutup kemungkinan bahwa tuntutan penyerobotan tanah sebagaimana diatur dalam UU No. 51 prp Tahun

1960 ini juga dikenakan terhadap kegiatan pemasangan pipa air pada permukiman “ilegal” karena kegiatan pemasangan pipa air dapat dikategorikan sebagai pemakaian tanah.

#### b. Penyerobotan Tanah dalam KUHP

Salah satu pasal yang pada umumnya digunakan dalam tindak pidana penyerobotan tanah adalah Pasal 167 KUHP. Tindak pidana dalam Pasal 167 KUHP dikenal *huisvredebreuk* atau pelanggaran hak kebebasan rumah tangga<sup>19</sup> yang dimaksudkan untuk melindungi hak bertempat tinggal, namun pada perkembangannya juga digunakan untuk perkara penyerobotan tanah.

Pasal 167 KUHP diatur pada Bab V KUHP yang mengatur kejahatan terhadap ketertiban umum. Kejahatan terhadap ketertiban umum merujuk pada kejahatan yang sifatnya menimbulkan bahaya dan gangguan bagi ketertiban kehidupan masyarakat.<sup>20</sup> Secara historis, pasal ini ditujukan kepada pejabat-pejabat Belanda yang rumahnya diganggu oleh masyarakat.<sup>21</sup> Pasal 167 ayat (1) KUHP berbunyi sebagai berikut:

“Barangsiapa dengan melawan hak orang lain masuk dengan memaksa ke dalam rumah atau ruangan yang tertutup atau pekarangan, yang dipakai oleh orang lain, atau sedang ada disitu dengan tidak ada haknya, tidak dengan segera pergi dari tempat itu atas permintaan orang yang berhak atau atas nama orang yang berhak, dihukum penjara selama-lamanya sembilan bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 4,500,-“

Menurut R. Soesilo, perbuatan yang termasuk dalam pasal ini adalah:<sup>22</sup>

- Dengan melawan hak **masuk dengan paksa** ke dalam rumah, ruangan tertutup, dsb.
- Dengan melawan hak **berada** di rumah, ruangan tertutup dsb, **tidak dengan segera pergi** dari tempat itu atas **permintaan** orang yang berhak atau atas nama orang yang berhak.
- Masuk begitu saja belum berarti “masuk dengan paksa”. Masuk dengan paksa maksudnya adalah masuk dengan melawan kehendak yang **dinyatakan lebih dahulu** dari orang yang berhak.
- Yang dimaksud dengan kehendak disini adalah dapat berupa perkataan, perbuatan, adanya tanda tulisan “dilarang masuk” atau tanda-tanda lain dengan arti yang sama dan dapat dimengerti.

Lebih lanjut, R. Soesilo menyatakan bahwa pintu rumah atau pagar yang ditutup tidak berarti bahwa orang itu tidak boleh masuk. Jika pintu tersebut “dikunci”

<sup>19</sup> R. Soesilo, 1996, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Polietia: Bogor, hal. 143

<sup>20</sup> <https://business-law.binus.ac.id/2019/03/03/tafsir-atas-delik-pertanahan-pasal-167-dan-385-kuhp/>

<sup>21</sup> <https://bantuanhukum.or.id/saksi-ahli-kuatkan-posisi-zulkarnaen-manula-yang-dituduh-melakukan-penyerobotan-lahan/>

<sup>22</sup> R. Soesilo, 1996, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Polietia: Bogor, hal. 143

dengan kunci atau alat pengunci lain atau ditempel dengan tulisan “dilarang masuk”, maka tidak setiap orang boleh masuk ke dalam tempat tersebut. Sebagai contoh, seorang penagih utang, penjual sayuran, pengemis, dan sebagainya yang masuk ke pekarangan atau rumah seseorang yang tidak memakai tanda “dilarang masuk” atau pintu yang dikunci itu belum berarti “masuk dengan paksa”, sehingga tidak bisa dikenakan pasal ini.<sup>23</sup>

Namun, jika mereka diminta meninggalkan tempat tersebut oleh orang yang berhak, maka mereka harus segera meninggalkan tempat tersebut. Jika hal ini tidak dipatuhi, maka mereka telah melawan hukum. Yang dimaksud “orang yang berhak” tidak harus selalu pemilik, tetapi bisa juga orang lain yang diberikan hak oleh pemilik untuk menempati, mempergunakan atau menguasai tempat tersebut. R. Soesilo lebih jauh menyatakan bahwa pemilik rumah yang disewakan ke orang lain dapat melanggar ketentuan ini apabila secara melawan hukum memaksa masuk dengan paksa ke dalam rumah yang disewakannya itu.<sup>24</sup>

Yang termasuk dalam “masuk dengan paksa”, meliputi perbuatan memecah, memanjat, memakai kunci palsu, perintah palsu atau pakaian dinas palsu.<sup>25</sup> Adapun yang menjadi objek pada pasal ini adalah rumah, ruangan, atau pekarangan yang tertutup. Yang dimaksud dengan “rumah” adalah tempat yang digunakan untuk tinggal – dalam hal ini, kapal atau kendaraan lain yang dijadikan tempat tinggal termasuk dalam pengertian ini.<sup>26</sup>

“Ruangan tertutup” disini merujuk pada ruangan yang hanya boleh dimasuki oleh orang-orang tertentu saja dan bukan untuk umum.<sup>27</sup> Jadi, bangunan seperti toko atau gudang yang tidak berpenghuni namun pintu-pintunya dikunci termasuk dalam ruangan tertutup. Sedangkan “pekarangan tertutup” adalah pekarangan yang jelas ada batas-batasnya seperti pagar, dll.

Berdasarkan penjelasan R. Soesilo tersebut, suatu perbuatan yang dikategorikan sebagai kejahatan dalam pasal ini, harus memenuhi:

Unsur subjektif, yaitu adanya unsur kesengajaan dalam melakukan perbuatan.

Unsur objektif, yaitu perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum. Hal ini meliputi masuk dengan paksa ke rumah, ruangan, atau pekarangan orang lain. Harus ada unsur paksaan dalam memasuki tempat tersebut. Sehingga, jika memasuki rumah dilakukan tanpa paksaan, maka tidak bisa dikenakan pasal ini. Paksaan ini dapat dilakukan dengan ancaman kata-kata kasar atau kekerasan seperti merusak, memecahkan, memakai kunci palsu, dsb.

#### *Analisis*

Banyak kasus dimana pendirian bangunan di atas pekarangan atau lahan tertutup tanpa seizin dari yang berhak dikenakan Pasal 167 KUHP. Pekarangan tertutup ini harus jelas batas-batasnya dan terdapat tanda yang menunjukkan bahwa

<sup>23</sup> Ibid, hal. 143

<sup>24</sup> Ibid, hal. 144

<sup>25</sup> Ibid, hal. 144

<sup>26</sup> Ibid, hal. 144

<sup>27</sup> Ibid, hal. 144

pekarangan tersebut tidak dapat dimasuki oleh sembarang orang, misalnya dengan dipagari, diberikan patok, dipasang tanda larangan, dan sebagainya.

Dalam konteks pemasangan pipa air PDAM, tidak menutup kemungkinan pemasangan pipa air dapat dikenakan Pasal 167 KUHP – apabila pemasangan pipa air dilakukan dengan cara memaksa pada suatu pekarangan tertutup dimana terdapat larangan untuk memasuki pekarangan tersebut – serta apabila ada permintaan dari pihak yang berhak untuk mengosongkan atau meninggalkan pekarangan tersebut, misalnya diminta untuk melakukan pembongkaran/pemindahan terhadap pipa air namun tidak segera dilaksanakan.

### c. Peletakan Pipa dan Fungsi Sosial Tanah

Hukum Tanah Nasional didasari atas sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah. Unsur kebersamaan dan kemasyarakatan ini melekat pada setiap hak atas tanah karena semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber dari Hak Bangsa yang merupakan hak bersama.<sup>28</sup> Hal ini dicerminkan dalam Pasal 6 UUPA: “*Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial*”. Artinya, semua hak atas tanah tidak semata-mata dipergunakan untuk kepentingan pribadi, namun harus memperhatikan kepentingan umum (masyarakat), apalagi jika penggunaan tersebut menimbulkan kerugian masyarakat.

Lebih lanjut, meskipun kepentingan umum harus diutamakan daripada kepentingan pribadi, tidak berarti bahwa kepentingan pribadi akan serta merta diabaikan, karena hak individu atas tanah dilindungi oleh hukum. Sehingga, kepentingan umum (masyarakat) dan kepentingan pribadi harus seimbang untuk mencapai tujuan pokok yaitu kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi seluruh rakyat (Penjelasan Umum II-4 UUPA). Dengan demikian, apabila kepentingan pribadi terdesak oleh kepentingan umum dan mengakibatkan kerugian, maka sudah sepatutnya diberikan ganti kerugian.<sup>29</sup>

Terkait hal ini, Pasal 18 UUPA menyatakan “*Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.*” Lebih lanjut, Pasal 1 angka 6 UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum mendefinisikan “kepentingan umum” sebagai “kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2012 juga menyebutkan kegiatan yang termasuk dalam kepentingan umum, seperti pembangunan jalan tol, jalan umum, waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan lain-lain.<sup>30</sup> Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, kepentingan umum dimaksudkan untuk kepentingan bangsa,

<sup>28</sup>. Boedi Harsono, Op. Cit hal. 234

<sup>29</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 *Hukum Tanah Nasional*, Edisi Revisi 1999, hal 287.

<sup>30</sup> Lihat Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum jo. Pasal 2 PP No. 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

negara, dan masyarakat untuk kepentingan pembangunan demi kemakmuran rakyat.

Adapun pemegang hak atas tanah yang dirugikan karena tanahnya digunakan untuk kepentingan umum berhak untuk memperoleh ganti kerugian.

(i) Fungsi Sosial Sumber Daya Air

Fungsi sosial juga terdapat dalam sumber daya air sebagaimana dinyatakan pada Pasal 21 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2019 (UU SDA), "*sumber daya air mempunyai fungsi sosial, lingkungan hidup, dan ekonomi yang diselenggarakan serta diwujudkan secara selaras.*" Yang dimaksud dengan fungsi sosial disini adalah SDA merupakan kebutuhan pokok dari kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya yang tidak dapat tergantikan (Penjelasan Pasal 21 ayat (1)). Hal ini dikarenakan air merupakan kebutuhan yang esensial bagi kehidupan manusia dan makhluk hidup, sehingga pengelolaan SDA perlu memperhatikan fungsi sosial, lingkungan, dan ekonomi secara selaras dan seimbang. Hal ini juga berarti bahwa sumber daya air untuk kepentingan umum lebih diutamakan daripada kepentingan pribadi.

Sehubungan dengan hal ini, dalam Pasal 62 ayat (1) huruf g UU SDA ditentukan bahwa dalam menggunakan SDA, masyarakat wajib untuk "*memberikan kesempatan kepada pengguna air lain untuk mengalirkan air melalui tanah yang dikuasainya*". Namun, UU SDA tidak memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai ketentuan ini.

Lebih lanjut, pada Pasal 62 ayat (1) huruf h UU SDA juga ditekankan bahwa dalam menggunakan SDA, masyarakat wajib untuk "*memperhatikan kepentingan umum*". Adapun dalam Penjelasan Pasal 62 ayat (1) huruf h, yang dimaksud dengan kepentingan umum termasuk penggunaan air untuk pemadam kebakaran, kesehatan lingkungan, peribadatan, dan kegiatan sosial budaya. Ketentuan lebih lanjut mengenai kewajiban-kewajiban masyarakat dalam menggunakan air akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah yang sampai saat ini masih belum ada.

Fungsi sosial dari sumber daya air harus dilakukan dengan keseimbangan. Sehingga, dalam hal masyarakat mengalami kerugian karena pengelolaan SDA, masyarakat berhak untuk diberikan ganti kerugian. Adapun pengertian dari pengelolaan SDA diatur pada Pasal 1 angka 8 UU SDA yaitu "*upaya merencanakan, melaksanakan, memantau, dan mengevaluasi penyelenggaraan Konservasi Sumber Daya Air, Pendayagunaan Sumber Daya Air, dan Pengendalian Daya Rusak Air.*"

Terkait hal ini, Pasal 61 ayat (1) huruf d, g, dan h menentukan bahwa dalam melaksanakan Pengelolaan SDA, masyarakat berhak untuk "*memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan Pengelolaan SDA*", "*mengajukan laporan dan pengaduan kepada pihak yang berwenang atas kerugian yang menimpa dirinya yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pengelolaan Sumber Daya Air*", dan/atau "*mengajukan gugatan kepada pengadilan terhadap berbagai masalah Sumber Daya Air yang merugikan kehidupannya.*" Berdasarkan ketentuan tersebut, masyarakat yang dirugikan akibat pengelolaan SDA berhak untuk mendapatkan ganti kerugian, mengajukan laporan dan pengaduan, serta mengajukan gugatan ke pengadilan.

Lebih lanjut pada Penjelasan Pasal 61 ayat (1) huruf d dijelaskan bahwa bentuk kerugian yang dimaksud termasuk hilang atau berkurangnya fungsi atau hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berada di atasnya akibat adanya pembangunan bendungan, bendung, tanggul, saluran, dan bangunan prasarana Pengelolaan SDA lainnya. Ganti kerugian dapat dilakukan dalam bentuk ganti rugi fisik (uang, pemukiman Kembali, saham, dll) maupun nonfisik (pemberian pekerjaan, dll) terhadap pemilik maupun penggarap hak atas tanah dan/atau benda-benda lain yang berada di atasnya akibat pembangunan tersebut.

- (ii) Pemberian akses air oleh penyedia air bersih kepada masyarakat di permukiman illegal (tanpa hak atas tanah)

Masyarakat yang tinggal di permukiman “illegal” pada umumnya tidak mempunyai status kepemilikan tanah yang jelas atas tanah yang mereka tempati. Tidak jelasnya kepemilikan tanah tersebut mengakibatkan kendala dalam penyediaan layanan air bersih. Beberapa isu yang muncul adalah sebagai berikut:

*Pertama*, jika penyedia memberikan layanan terhadap masyarakat pada permukiman “illegal”, apakah penyedia akan dianggap mengakui atau memberikan legitimasi terhadap masyarakat untuk tinggal di kawasan tersebut?

Langkah yang dapat diambil: Dalam perjanjian antara penyedia air dengan warga dinyatakan bahwa penyediaan air bukan merupakan dokumen untuk mendukung kepemilikan tanah. Namun tentunya hal ini tergantung pada kondisi kepemilikan tanah masing-masing kawasan yang berbeda-beda.

Selain itu, apakah pemegang hak atas tanah yang memperbolehkan tanahnya dilewati oleh sambungan pipa air dapat dianggap membiarkan warga untuk menempati tanahnya tersebut? Apakah akan berpengaruh terhadap klaim atas tanah tersebut?<sup>31</sup> Tentunya hal ini tidak dapat dipisahkan dari ketentuan hukum agraria di Indonesia. Selain itu diperlukan pembuktian terhadap hak atas tersebut yang kasusnya berbeda-beda. Beberapa hal terkait dengan kepemilikan tanah dibahas secara singkat sebagai berikut:

#### *Kekuatan pembuktian sertifikat*

Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA: “*pendaftaran tanah meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.*” Hal ini juga diatur dalam Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) UUPA.

Lebih lanjut, Pasal 32 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa sertifikat merupakan *alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.*

Sebagai perlindungan terhadap pemegang para sertifikat hak tersebut, Pasal 32 ayat (2) menyatakan: “*Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang*

*merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.”*

Untuk memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah, dinyatakan bahwa sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat. Sehingga, selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun sengketa di pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Selain itu, orang lain tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertifikat itu apabila selama 5 tahun sejak dikeluarkannya sertifikat tersebut tidak pernah mengajukan gugatan pada pengadilan, sementara tanah tersebut diperoleh oleh orang atau badan hukum dengan itikad baik dan dikuasai secara fisik olehnya (Penjelasan Pasal 32 UUPA).

Adapun sistem pendaftaran tanah dalam UUPA tidak menggunakan sistem positif, melainkan sistem publikasi negatif dengan unsur positif. Sistem negatif memberikan perlindungan terhadap pemilik yang berhak, sehingga yang menentukan hak suatu pihak atau seseorang atas tanah adalah hubungan hukum antara pihak/orang dengan tanah – Adapun kekuatan sertifikat ditopang oleh hubungan hukum tersebut.<sup>32</sup>

#### *Rechtsverwerking*

Kelemahan sistem negatif adalah kemungkinan menghadapi gugatan dari pihak lain yang merasa berhak atas tanah tersebut. Untuk mengatasi kelemahan ini, dalam hukum adat yang diadopsi dalam hukum tanah nasional, terdapat lembaga *rechtsverwerking* yaitu apabila seseorang dalam jangka waktu sekian lama membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka dia dianggap telah melepaskan haknya atas bidang tanah yang dimaksud.<sup>33</sup> Ketentuan mengenai hapusnya hak atas tanah karena ditelantarkan diatur dalam Pasal 27, 34, dan 40 UUPA.

Sebagai contoh, pada Putusan Mahkamah Agung No.200/K/Sip/1974, tanggal 11 Desember 1975, gugatan penggugat ditolak oleh majelis hakim karena Penggugat telah bersikap berdiam diri selama 30 tahun lebih terhadap tanahnya yang dikuasai oleh orang lain. Oleh karena sikap diam diri tersebut, Penggugat dianggap oleh hukum telah melepaskan haknya, karena lamanya waktu berjalan (*Rechtsverwerking*).<sup>34</sup>

Ketentuan Pasal 24 ayat (2) PP Pendaftaran Tanah terkait penguasaan fisik

<sup>32</sup> Dhaniswara K. Harjono, *Hukum Properti*, 2016, hal. 231

<sup>33</sup> Boedi Harsono, ed. 2013, *Op Cit*, hal. 480

<sup>34</sup> Hulman Pandjaitan, “Kumpulan Kaidah Hukum Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, Tahun 1953-2008 Berdasarkan Penggolongannya”, Hal 14, dapat diakses pada <http://repository.uki.ac.id/2639/2/bukuputusanMARI.pdf>



Untuk keperluan pendaftaran hak atas konversi hak-hak lama – apabila tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap bukti-bukti tertulis, keterangan saksi, atau pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya mengenai tanah yang bersangkutan, maka pembukuan haknya dapat dilakukan tidak didasarkan pada bukti kepemilikan, melainkan pada bukti penguasaan fisik tanahnya oleh pemohon pendaftaran dan pendahulunya selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut.

Adapun syarat-syarat yang harus dipenuhi adalah antara lain sebagai berikut:

- Penguasaan dan penggunaan tanah dilakukan dengan itikad baik, secara nyata dan terbuka.
- Penguasaan dan penggunaan tanah tersebut selama itu tidak diganggu gugat dan karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.
- Penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan serta tidak adanya gangguan, diperkuat oleh kesaksian orang-orang yang dapat dipercaya.
- Telah dilakukan adanya penelitian mengenai kebenaran hal-hal tersebut

*Kedua*, terkait Pasal 62 ayat (1) huruf g UU SDA yang menentukan kewajiban masyarakat untuk memberikan kesempatan kepada pengguna air lain untuk mengalirkan air melalui tanah yang dikuasainya. Perlu dikaji lebih lanjut apakah ketentuan ini juga berlaku untuk masyarakat yang menempati tanah yang bukan haknya? Lalu, apakah ketentuan ini dimaksudkan untuk tanah-tanah yang terpisah? Contoh: Seseorang harus memberikan akses air yaitu dengan memperbolehkan pekarangannya dilewati oleh sambungan pipa PDAM karena tetangganya yang lain membutuhkannya. Dalam kasus masyarakat yang tidak/tanpa hak menempati tanah orang lain, sesungguhnya pemegang hak atas tanah akan menyalurkan air ke tanahnya sendiri yang ditempati secara tanpa hak oleh orang lain.

## 7. Kesimpulan dan Tindak Lanjut

Dalam makalah ini telah diuraikan serangkaian paket kebijakan yang diperlukan untuk memperluas akses air minum kepada B40. Kebijakan tersebut terdiri dari: pemberian definisi dan terminologi, kewajiban identifikasi B40, aspek finansial B40, formalisasi tipologi layanan, kebijakan ketidakmampuan membayar, persoalan pelebaran jaringan kepada tanah ilegal dan peletakan pipa di tanah milik orang lain.

Sebagaimana didiskusikan diatas, berbagai kebijakan tersebut memiliki dimensi teknisitas hukum yang cukup kompleks, yang meliputi hukum pidana dan pertanahan. Dari kajian hukum tersebut dapat disimpulkan bahwa secara umum terdapat landasan-landasan untuk melakukan layanan air minum kepada masyarakat yang tinggal diatas tanah ilegal serta untuk meletakkan pipa di atas tanah orang lain, baik dalam UU SDA maupun peraturan petanahan. Namun demikian, berbagai landasan tersebut perlu diatur dalam peraturan pelaksanaan serta kebijakan.

Paket-paket regulasi dan kebijakan ini perlu didiskusikan lebih lanjut dengan para pemangku kepentingan dari berbagai sektor dan mengundang berbagai kepakaran. Selanjutnya, masing-masing kebijakan ini perlu ditempatkan dalam berbagai produk hukum, dari mulai PP sampai SOP PDAM. Lebih lanjut, redaksional pasal dan ketentuan dari setiap kebijakan ini perlu didiskusikan dengan para pemangku kepentingan.

## 8. Lampiran 1: Matriks Regulasi dan Kebijakan

Agar *koheren, konsisten* dan *terkoordinir*, sebaiknya keseluruhan rencana regulasi ini terlebih dulu tertuang dalam satu buah dokumen **Kebijakan Nasional Penyediaan Air Minum untuk Masyarakat Miskin di Perkotaan** (*white paper*). Adapun penempatan masing-masing subyek kedalam obyek regulasi adalah sebagai berikut:

\* kecuali dinyatakan lain, bentuknya adalah Permen PU

No.	Subyek Regulasi	PP		Permen*		Daerah	PDAM
		BT	P	BT	L		
1.	Definisi B40						
	a. Terminologi Masyarakat Paling Miskin atau Masyarakat Berpenghasilan Paling Rendah ketika mengatur mengenai prioritas	X					
	b. Penjelasan atas Definisi bahwa paling miskin/penghasilan paling rendah maksudnya adalah B40	X	X	X	X	X	X
	c. Terminologi Masyarakat Miskin atau tidak mampu ketika mengatur mengenai kebijakan umum						
2.	Identifikasi akses air B40						
	a. Kewajiban Pemda Identifikasi B40 yang belum dapat akses air	X			X		
	b. Teknis identifikasi B40				X		
	c. Kewajiban Pemda evaluasi kemajuan akses air B40			X	X		
3.	Finansial B40: Subsidi/PSO						
	a. Kewajiban Pemda membangun jaringan B40	X		X	X		
	b. Kewajiban subsidi/PSO khusus (bukan subsidi tarif)	X		X	X		
4.	Tipologi Layanan	X	X	X	X		X
5.	Ketidakmampuan Membayar						
	a. PDAM tidak memutus total jaringan akibat ketidakmampuan membayar (Lifeline)	X	X	X	X		X
	b. Kewajiban membuat kebijakan teknis			X	X	X	X
	c. Kebijakan teknis: kriteria ketidakmampuan, penangguhan pembayaran, pembebasan tagihan	X	X	X	X	X	
	d. Kebijakan teknis subsidi langsung (bukan subsidi tarif)						
6.	Tanah Ilegal						
	a. Peraturan turunan menteri agraria			X	X		
	b. Parameter akses di tanah ilegal			X	X		
	c. Perhitungan risiko aset						X
	d. Persetujuan pemilik tanah						X
	e. SOP Teknis						X
7.	Peletakan Pipa						
	a. Peraturan turunan Menteri Agraria			X	X		
	b. Pengaturan tingkat daerah					X	

## 9. Lampiran 2: Matrix Sintesis Implikasi Regulasi yang ditemukan dari Wawancara PSKK-UGM

No.	Problematika	Deskripsi	Pertanyaan Lanjutan	Regulasi	Stake-holders
1.	Tanah illegal (unsecured land tenure)	PDAM tidak dapat melebarkan jaringan ke pemukiman yang tidak memiliki alas hak atas tanah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bagaimana aturan penyerobotan tanah dalam KUHP?</li> <li>2. Bagaimana aturan penggunaan tanah tanpa izin?</li> <li>3. Bagaimana putusan pengadilan mengenai penggunaan tanah tanpa izin?</li> <li>4. Bagaimana implementasi dan tantangan DKI Jakarta dalam mempraktekkan SLK (Sambungan Langsung Khusus)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. KUHP</li> <li>2. UU No.51/PERPU/1960</li> <li>3. Putusan MA Terkait</li> <li>4. Pergub Sambungan Air</li> </ol>	PAM Jaya, Perpamsi, Kementerian ATR/BPN
2.	Master Meter	Bagaimana tata Kelola KSM untuk master meter? Kadang terdapat permasalahan dimana harga relative lebih tinggi di master meter ketimbang sambungan langsung. Terdapat permasalahan tata kelola KSM	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bagaimana caranya agar pengelola master meter akuntabel?</li> <li>2. Bagaimana menjamin standar layanan pengguna master meter?</li> </ol>		Pengelola master meter, pelanggan master meter
3.	Rumah sewa	PDAM tidak bisa melakukan pemasangan di rumah sewa	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bagaimana kewajiban penyediaan air minum dalam standar bangunan/sertifikat laik fungsi?</li> <li>2. Bagaimana penertiban bangunan yang tidak memiliki SLF?</li> </ol>	<p>PP 16/2021, peraturan Menteri ATR BPN terkait</p> <p>Peraturan ATR BPN terkait, Peraturan tingkat Daerah</p>	ATR BPN, Dinas Pemukiman

No.	Problematika	Deskripsi	Pertanyaan Lanjutan	Regulasi	Stake-holders
4.	Peletakan pipa	PDAM tidak bisa meletakkan pipa di tanah tetangga/milik orang lain	Bagaimana aturan turunan dari peletakan pipa dalam UU 17/2019?	UU 17/2019, Peraturan ATR BPN terkait, Peraturan tingkat Daerah	ATR BPN, Dinas Pemukiman
5.	Tarif rendah				
6.	Topografi sulit (urban slum)	Kesulitan topografi membuat Capex/Opex menjadi tinggi	Apakah diperlukan aturan khusus untuk dapat mensubsidi kegiatan pelayanan B40?	Permendagri 70/2016 (Subsidi Kepada PDAM)	Kemendagri Keuda, PDAM, Perpamsi
7.	Ketiadaan mandat legal untuk B40	B40 tidak secara eksplisit disebutkan dalam peraturan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apakah revisi PP 122 perlu menyebutkan B40 secara spesifik (selain MBR)</li> <li>2. Apakah ada peraturan lain dimana B40 dapat disebutkan secara spesifik?</li> </ol>	PP 122/2015, Peraturan Kemen PU, Peraturan Kemendagri	KemenPU, Kemendagri
8.	Kurangnya pasokan air baku				
9.	Masyarakat tidak mampu membayar biaya berlangganan dan/atau biaya koneksi	Masyarakat tidak mau berlangganan walaupun infrastruktur sudah tersedia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apakah dapat dilakukan hibah/bansos untuk biaya koneksi?</li> <li>2. Apakah skema subsidi dapat diterapkan untuk biaya bulanan dan/atau koneksi?</li> <li>3. Bagaimana skema enforcement (penegakan) dari kemendagri atas subsidi/PSO dalam APBD?</li> <li>4. Bagaimana seharusnya pengaturan "hardship policy" dalam PDAM?</li> </ol>	<p>Permendagri 70/2016 (Subsidi Kepada PDAM)</p> <p>Permendagri bansos dan hibah</p> <p>Peraturan tingkat daerah terkait yang mungkin ada</p>	Kemendagri, Perpamsi, PDAM
10.	Fiskal-daerah: Alokasi APBD untuk PDAM kurang atau tidak ada	Terdapat beberapa PDAM yang tidak mendapat alokasi anggaran atau	Apakah bisa dilakukan "earmarking" atas APBD untuk air minum?	UU 36/2009 Tentang Kesehatan mengharuskan APBD minimal 10%	Kemenkeu, Kemendagri

No.	Problematika	Deskripsi	Pertanyaan Lanjutan	Regulasi	Stakeholders
		alokasinya kurang			
11.	Fiskal-pusat: DAK, DAU, DBH masih kurang				
12.	Pelaksanaan Hibah Air Minum Perkotaan	Ukuran penerima hibah adalah langganan listrik; hibah tidak tepat sasaran		Juklak/juknis terkait	KemenPU, Kemenkeu, Kemendagri, Perpamsi

## 10. Referensi

- Harjono, Dhaniswara. 2016. *Hukum Properti*. Jakarta: PPHBI.
- Harsono, Boedi. 2013. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti.
- Soesilo, R. 1996. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar – komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*. Bogor: Politeia.