

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki keragaman alam yang kaya dan disertai potensi air yang luar biasa untuk kawasan Asia-Oceania. Indonesia memiliki 17.000 pulau dengan garis pantai 81.000 km dan lima pulau utama yaitu Sumatra, Kalimantan, Jawa, Sulawesi dan Irian. Aspek Geografis itu yang menyebabkan permukaan daratan Indonesia menjadi bervariasi diantaranya terdiri dari pegunungan, bukit, bantalan aluvial, danau, rawa, dan sebagainya. Indonesia juga memiliki tanah yang subur dan baik digunakan untuk berbagai jenis tanaman serta memiliki wilayah perairan yang mencapai 7,9 juta km<sup>2</sup> yang menyediakan potensi alam sangat besar.

Indonesia memiliki kekayaan sumber daya air kelima didunia dengan potensi air hujan yang turun mencapai 7 triliun m<sup>3</sup>. Air sebagai sumber daya alam yang melimpah di Indonesia dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang terus meningkat. Hal ini sesuai dengan UUD 1945 pasal 33 ayat 3 yang menyebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk kemakmuran rakyat.



Sumber daya air merupakan bagian dari sumber daya alam yang memiliki sifat yang berbeda dengan sumber daya lainnya. Air adalah sumber yang terbaharui dan bersifat dinamis mengikuti siklus hidrologi yang secara alamiah berpindah-pindah serta mengalami perubahan bentuk dan sifat. Dengan semakin berkembangnya populasi penduduk yang ada di dunia, maka akan berkembang pula jumlah maupun jenis pemanfaatan akan sumber daya air untuk mencukupi pola kehidupan masyarakat yang semakin maju. Hal ini sesuai dengan pendapat Kodoatie, *et al* (2002:58) bahwa sistem pengelolaan air dan sumber air yang optimal memerlukan perangkat yang dapat menjamin proses pengelolaan air dan sumber air ke kondisi benar dalam pengertian adil, optimal dan berkelanjutan. Pengelolaan terhadap sumber daya air tidak hanya dilakukan oleh Pemerintah itu sendiri melainkan perlu adanya suatu kerjasama antara Pemerintah, Swasta, LSM dan Masyarakat itu sendiri dalam mengelola sumber daya air untuk mewujudkan sumber daya air yang berkelanjutan demi kemakmuran rakyat.

Undang-undang dengan tegas mengatakan bahwa negara memiliki peran utama didalam pendayagunaan dan pengelolaan terhadap sumber daya air dengan melibatkan stakeholder yang lainnya. Penguasaan Negara atas sumber daya air diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah dengan tetap mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat setempat beserta hak-haknya yang sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2004 pasal 1 yang menjelaskan bahwa pengaturan hak atas air diwujudkan melalui penetapan hak guna air, yaitu hak

untuk memperoleh dan memakai atau mengusahakan air untuk berbagai keperluan. Hak guna air hanya terbatas pada hak untuk memperoleh dan memakai atau mengusahakan sejumlah (kuota) air sesuai dengan alokasi yang ditetapkan oleh pemerintah kepada pengguna air.

Menurut Sunaryo, *et al* (2005:52) pengelolaan sumber daya air memiliki visi mewujudkan kemanfaatan sumber daya air bagi kesejahteraan seluruh rakyat. Sedangkan misi pengelolaan sumber daya air adalah konservasi sumber daya air yang berkelanjutan; pendayagunaan sumber daya air yang adil untuk berbagai kebutuhan masyarakat yang memenuhi kualitas dan kuantitas; pengendalian daya rusak air; pemberdayaan dan peningkatan peran masyarakat, swasta, dan pemerintah dalam pengelolaan sumber daya air. Asas yang digunakan adalah asas kelestarian, keseimbangan fungsi sosial-ekonomi-lingkungan, kemanfaatan umum, keterpaduan dan keserasian, keadilan, kemandirian, transparansi, dan akuntabilitas. Salah satu tujuan pengelolaan sumber daya air adalah mendukung pembangunan regional dan nasional yang berkelanjutan dengan mewujudkan keberlanjutan sumber daya air.

Kota Batu merupakan salah satu wilayah di Jawa Timur yang memiliki potensi sumber daya air yang sangat besar. Hal ini di karenakan banyak terdapat kawasan resapan air di Kota Batu. Dengan resapan maupun penahan air yang baik dan optimal maka kebutuhan air dapat terpenuhi di musim kemarau karena masih ada air yang tertampung dan terhenti misalnya waduk, danau, retensi dan cekungan, dll serta yang meresap di dalam tanah sehingga membentuk air tanah,



sumur, spring, dll (Kodoatie dan Sjarief, 2005:2). Menurut data investarisasi mata air wilayah Dinas Sumberdaya Air dan Energi Kota Batu terdapat 138 sumber air yang telah dikelola maupun yang belum dikelola di Kota Batu menjadikan kota ini menjadi penyangga bagi sebagian Kota di Jawa Timur akan sumber air bersih. Sumber Air di Kota Batu sebagian sudah di dimanfaatkan baik secara tradisional oleh masyarakat sekitar maupun secara modern oleh industri untuk air minum, PDAM, irigasi dan kamar mandi umum.

Sumber air di Kota Batu harus dikelola dengan baik dan berkelanjutan agar tetap dapat memberikan kontribusi terhadap masyarakat khususnya penduduk Kota Batu dan sekitarnya. Menurut Iwan Irawan Wijaya dalam liputan di Media Radio V bahwa Kota Batu memiliki sumber mata air yang mengalir 15 Kabupaten Kota Jawa timur, akan tetapi debit sumber air mengalami penurunan setelah terjadi degradasi hutan. Sumber mata air yang ada dieksploitasi dan masuk ke pipa-pipa dan disalurkan ke perusahaan dan sebagian besar ke PDAM. (<http://www.simpuldemokrasi.com/kondisi-air-sekarang-di-kota-batu.html>).

Kondisi sumber air di Kota Batu sedang mengalami kekhawatiran selama beberapa tahun terakhir. Berdasarkan catatan Kantor Lingkungan Hidup (KLH) Kota Batu dari sekitar 118 sumber mata air yang ada di Kota Batu hanya 57 sumber air yang masih layak akan tetapi sumber air yang masih layak ini bisa dikatakan mengalami kritis. (<http://nasional.news.viva.co.id/news/read/128607-sumber-air-hulu-di-kota-batu-kritis>).

Menurut Koordinator Walhi Jawa Timur Simpul Malang, Purnawan Dwikora Negara, kerusakan sumber air di Kota Batu sudah mulai terlihat dengan ditemukannya beberapa sumber air di Kota Batu yang mengalami kerusakan dan penurunan debit air. Apabila Pemerintah Kota Batu tidak bisa menjaga dan mengelola kelestarian alam dan lingkungan, maka dikhawatirkan dunia pariwisata yang saat ini tengah berkembang pesat tidak akan bertahan lama. (<http://regional.kompas.com/read/2013/04/02/16011668/60.sumber.mata.air.di.kota.batu.raib>).

Permasalahan yang terjadi di Kota Batu terkait sumber air menjadi masalah yang sangat penting karena peran dan fungsi sumber air yang ada di Kota Batu mencakup berbagai wilayah seperti Kota Batu, Kabupaten Malang dan Kota Malang. Sumber air ini mengalir ke Kabupaten dan Kota Malang untuk dikelola dan dimanfaatkan sebagai Sumber Tenaga Air, PDAM maupun Mandi Cuci Kakus (MCK). Oleh karena itu pentingnya ketersediaan dalam Sumber Air di Kota Batu sangat dibutuhkan dalam kelangsungan hidup di Kota Batu sendiri maupun di kota-kota sekitarnya. Seluruh fungsi pengelolaan penyediaan dan pelayanan air minum di Kota Batu sudah ditangani baik oleh Pemerintah Kota maupun masyarakat. Pemerintah disini yang berwenang melakukan tugas pengelolaan terhadap sumber air yaitu Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Batu. BAPPEDA Kota Batu bertugas melaksanakan penyusunan dan perencanaan strategis dalam rangka pengelolaan sumber air dan pelestarian sumber air yang sudah dikelola maupun yang belum dikelola agar sumber air dapat dimanfaatkan demi kebutuhan masyarakat.



Sebagai salah satu instansi pemerintah, Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dibidang perencanaan pembangunan dan berkewajiban membuat Rencana Strategis (Renstra) yang dalam penyusunannya perlu melaksanakan analisis terhadap lingkungan baik internal maupun eksternal. Perencanaan dalam rencana strategis merupakan langkah penting dengan memperhitungkan kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan yang ada. Pemerintah Kota dalam hal ini BAPPEDA bertugas untuk menyusun kebijakan dalam hal pengelolaan secara terintegrasi terkait permasalahan sumber air yang semakin kritis di Kota Batu.

Sumber air yang semakin kritis di Kota Batu memerlukan penanganan yang lebih terkait dengan pemanfaatan dan pengelolaan sumber air yang sudah ada maupun yang belum dikelola sumber dayanya. Untuk mengatasi keperluan akan sumber air yang semakin meningkat maka Pemerintah harus mengelola sumber air yang sudah ada maupun yang belum dikelola secara terintegrasi agar dapat memenuhi kebutuhan penduduk. Dinas yang bertugas langsung dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber air dalam rangka penyediaan air bersih dan air minum di Kota Batu yaitu Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). PDAM Kota Batu bertugas untuk mengelola dan melestarikan sumber air yang sudah dikelola maupun yang dikelola agar dapat dilestarikan dan dapat dimanfaatkan bagi memenuhi kebutuhan masyarakat.

Pemerintah Kota Batu melakukan program pengelolaan sumber air yang berada di Kota Batu secara terintegrasi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Kota Batu akan air bersih. Pengelolaan sumber air dilakukan pada Sumber Air Ngesong yang berada di Desa Punten Kecamatan Bumiaji Kota Batu. Sumber Air Ngesong diharapkan mampu memenuhi pasokan air yang dibutuhkan masyarakat Kota Batu khususnya masyarakat di Kelurahan Ngaglik dan sekitarnya. Oleh karena Pemerintah Kota Batu dalam hal ini Bappeda melakukan perencanaan terkait pengelolaan secara terintegrasi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Kota Batu dan PDAM sebagai dinas pelaksana pengelolaan Sumber Air Ngesong untuk disalurkan kepada masyarakat di Kelurahan Ngaglik dan sekitarnya.

Pengelolaan terhadap Sumber Air Ngesong di Kota Batu memiliki permasalahan yaitu pada dasarnya sumber air Ngesong yang dikelola oleh Pemerintah merupakan sumber air yang tidak dikelola dan dimanfaatkan oleh Pemerintah Kota Batu saja, akan tetapi masyarakat di sekitar wilayah sumber air juga mempunyai hak dalam menggunakan sumber air, sehingga terdapat pro dan kontra di dalam pengelolaan yang dilakukan oleh Pemerintah. Pemerintah Kota Batu merupakan pihak-pihak yang pro/mendukung pengelolaan secara terintegrasi terhadap sumber air di Kota Batu. Hal ini dikarenakan pertumbuhan masyarakat Kota Batu yang semakin meningkat sehingga kebutuhan akan air bersih juga semakin meningkat maka diperlukan pengelolaan terhadap sumber air Kota Batu. Pengelolaan yang dilakukan oleh PDAM Kota Batu dimaksudkan untuk menambah pipa-pipa saluran air bersih di dalam sumber air. Penambahan pipa-pipa saluran air berguna untuk menambah debit air bersih yang dimanfaatkan oleh



PDAM Kota Batu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Kota Batu akan air bersih yang semakin meningkat.

Akan tetapi disisi lain timbul penolakan akan upaya pemerintah dalam pengelolaan sumber air. Pihak-pihak yang kontra berasal dari masyarakat sekitar sumber air itu sendiri. Masyarakat sekitar juga memiliki hak dalam menggunakan sumber air untuk kebutuhan mereka akan air bersih. Sumber air dikelola oleh masyarakat sekitar untuk memenuhi kebutuhan mereka akan air seperti irigasi, air bersih, air minum dan air mandi. Masyarakat merasa keberatan apabila pengelolaan yang dilakukan oleh PDAM Kota Batu karena dengan menambah debit air di sumber air maka ketersediaan air yang digunakan oleh masyarakat sekitar semakin berkurang. Selain itu pengelolaan sumber air dengan menambah debit air bersih maka secara tidak langsung menambah pipa-pipa saluran air di permukaan masyarakat sekitar sumber air sehingga masyarakat merasa dirugikan dengan pembangunan yang dilakukan dengan menambah pipa-pipa saluran di daerah sekitar sumber air.

Pro dan kontra terhadap pengelolaan sumber air harus dapat diselesaikan dengan tetap memperhatikan kepentingan masyarakat. Pada era demokrasi memungkinkan masyarakat terlibat dalam proses pembuatan hukum dan kebijakan-kebijakan politik. Oleh karena itu setiap pembuatan keputusan harus melibatkan setiap elemen masyarakat yang terlibat sehingga keputusan dapat sesuai dengan keinginan pemerintah maupun masyarakat. Keterlibatan warga merupakan inti dari demokrasi deliberatif. Menurut Hardiman (2004:18)



demokrasi deliberatif merupakan upaya meningkatkan intensitas partisipasi warga negara dalam pembentukan aspirasi dan opini agar kebijakan-kebijakan dan undang-undang yang dihasilkan oleh pihak yang memerintah (Pemerintah) semakin mendekati harapan pihak yang diperintah (Masyarakat).

Demokrasi deliberatif mengutamakan penggunaan tata cara pengambilan keputusan yang menekankan musyawarah dan penggalian masalah melalui dialog dan tukar pengalaman di antara para pihak dan warga negara (*stakeholder*). Tujuannya untuk mencapai mufakat melalui musyawarah berdasarkan hasil-hasil diskusi dengan mempertimbangkan berbagai kriteria. Demokrasi deliberatif menghendaki peningkatan kualitas dan kuantitas partisipasi warga dalam proses pembentukan aspirasi dan opini agar kebijakan (hukum) yang dihasilkan oleh pemerintah mendekati harapan publik. Oleh karena itu pengelolaan yang dilakukan Pemerintah Kota harus sesuai dengan peraturan dan melakukan pendekatan pada penduduk sekitar agar sumber air dapat dikelola oleh Pemerintah Kota dalam hal ini dikelola oleh BAPPEDA melalui PDAM agar pengelolaan yang dilakukan tidak mengurangi hak bagi masyarakat sebagai pengguna sumber air.

Pemerintah Kota (BAPPEDA) harus melakukan pendekatan kepada masyarakat sekitar sumber air agar tercipta kesepakatan/*agreement* sehingga pengelolaan yang akan dilakukan oleh PDAM dapat memenuhi kebutuhan masyarakat Kota Batu akan air bersih. Pendekatan yang dilakukan oleh BAPPEDA kepada masyarakat sekitar sumber air harus memunculkan kesepakatan yang

menguntungkan kedua belah pihak, tidak hanya Pemerintah Kota yang diuntungkan dapat mengelola sumber air secara terintegrasi untuk memenuhi kebutuhan air masyarakat Kota Batu maupun luar Kota Batu, akan tetapi masyarakat sekitar sumber air juga merasa diuntungkan dengan kesepakatan tersebut, sehingga kesepakatan/*agreement* dari Pemerintah Kota khususnya BAPPEDA dapat memberikan keuntungan bagi kedua belah pihak. Kesepakatan/*agreement* dilakukan dengan mengambil jalan tengah akan permasalahan yang dihadapi sehingga antara pihak pro dan kontra dapat menemui kesepakatan untuk bekerjasama dalam mengelola sumber air secara lebih terintegrasi demi kemakmuran rakyat.

BAPPEDA sebagai instansi Pemerintah Kota melakukan pendekatan terhadap masyarakat sekitar dalam rangka mencapai kesepakatan/*agreement* sebagai bentuk kebijakan yang dilakukan untuk mengelola sumber air secara. Kesepakatan/*agreement* yang dilakukan harus mencapai jalan tengah yang memenangkan kedua belah pihak antara yang pro dan yang kontra (*win-win solution*) sehingga tidak ada salah satu pihak yang menang dan salah satu pihak yang kalah. Semua pihak harus mendapatkan keuntungan yang proporsional sesuai dengan posisi obyektif pihak yang terlibat. Oleh karena itu dengan menggunakan pendekatan *win-win solution* dapat menyelesaikan konflik yang terjadi diantara pihak yang pro dengan pihak yang kontra sehingga dapat menemukan jalan tengah yang saling menguntungkan semua pihak.



Pro dan kontra yang terjadi didalam pengelolaan sumber air yang dilakukan oleh Pemerintah merupakan kendala dalam program yang direncanakan oleh Pemerintah. Sehingga dalam program yang direncanakan Pemerintah tidak secara mulus berjalan, akan tetapi terdapat berbagai macam permasalahan dan kendala. Pemerintah berupaya melakukan pendekatan untuk mencapai kesepakatan/*agreement* antara pihak yang pro dan kontra sehingga proses pengelolaan sumber air Ngesong dapat terlaksana untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di Desa ngaglik dan sekitarnya. Tata pemerintahan yang baik harus melibatkan suatu kerjasama yang baik antara pihak Pemerintah, Swasta dan Masyarakat dalam upaya mengelola sumber air secara terintegrasi demi kemakmuran rakyat sehingga dapat dinikmati dan dimanfaatkan sumber air dan menjaga kelestarian dan keberadaan sumber air di Kota Batu

## 1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah merupakan bentuk penjabaran terhadap masalah yang telah diungkapkan secara kongkret. Berdasarkan uraian latar belakang yang dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah gambaran pihak-pihak yang pro/mendukung pengelolaan terhadap sumber air dilakukan oleh Pemerintah Kota Batu?
2. Bagaimanakah gambaran pihak-pihak yang kontra/menolak pengelolaan terhadap sumber air dilakukan oleh Pemerintah Kota Batu?
3. Bagaimanakah kesepakatan/*agreement* yang telah dicapai dalam pengelolaan terhadap sumber air di Kota Batu?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan maka peneliti bertujuan :

1. Untuk mengetahui pihak-pihak yang pro/mendukung pengelolaan terhadap sumber air dilakukan oleh Pemerintah Kota Batu.
2. Untuk mengetahui pihak-pihak yang kontra/menolak pengelolaan terhadap sumber air dilakukan oleh Pemerintah Kota Batu.
3. Untuk mengetahui kesepakatan/*agreement* yang sudah tercapai di dalam pengelolaan sumber air yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Batu.

### 1.4 Kontribusi Penelitian

Dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai berikut :

1. Secara Akademis

Peneliti diharapkan dapat memperkaya kajian dalam keilmuan administrasi publik untuk mengamati dan mengkaji upaya Pemerintah Kota (BAPPEDA) dalam melakukan kesepakatan/*agreement* sebagai bentuk kebijakan tentang sumber air Kota Batu. Kajian tentang analisis kebijakan tentang sumber air Kota Batu, juga diharapkan dapat memberikan sumbangan perluasan kajian administrasi publik



## 2. Secara Praktis

Memberikan sumbangsih pemikiran dan masukan yang bermanfaat bagi upaya dalam melakukan kesepakatan/*agreement* khususnya mengenai sumber air di Kota Batu, sehingga diharapkan kebijakan tentang sumber air yang dilakukan oleh BAPPEDA Kota Batu ke depan dapat memberikan kontribusi yang lebih baik terhadap pembangunan daerah.

### 1.5 Sistematika Pembahasan

Untuk memudahkan pembaca dalam memahami tulisan ini, maka penulis memberikan gambaran secara umum tentang skripsi ini. Secara garis besar penulis membagi dalam lima buah bab dengan sistematika sebagai berikut :

#### BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian serta sistematika pembahasan mengenai analisis pihak-pihak yang pro dan kontra terhadap pengelolaan sumber daya air di Kota Batu.

#### BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Berisi tentang teori-teori atau temuan ilmiah dari buku-buku yang relevan yang berkaitan dengan judul penelitian. Adapun teori yang dipakai adalah Teori Good Governance, Teori Kebijakan Deliberatif, Teori Kesepakatan, Teori Kemitraan Strategis, Sumber Daya Air dan Perspektif Peneliti.

### BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam bab ini membahas mengenai jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi penelitian, situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data dan analisis data yang digunakan dalam mendapatkan data-data yang akurat di dalam menganalisis pihak-pihak yang pro dan kontra terhadap pengelolaan sumber daya air di Kota Batu.

### BAB IV : HASIL PENELITIAN

Bab ini menguraikan tentang data gambaran umum dari lokasi dan situs penelitian tentang sumber air yang mengalami pro dan kontra terhadap pengelolaan yang dilakukan Pemerintah Kota Batu, serta hasil penelitian meliputi penyajian data dan analisis data yang diperoleh selama penelitian yang merupakan jawaban dari pertanyaan yang ada dalam rumusan masalah dengan alternatif penyelesaiannya.

### BAB V : PENUTUP

Bab ini merupakan bagian hasil dari penulisan yang terdiri dari kesimpulan dan saran, dalam kesimpulan diuraikan mengenai gambaran tentang pihak-pihak yang pro dan kontra serta kesepakatan yang dicapai dalam pengelolaan sumber air di Kota Batu, sedangkan dalam saran berisikan tentang masukan-masukan bagi dinas dan masyarakat dalam pengelolaan dan pelestarian sumber air di Kota Batu.