

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Pengaturan otonomi daerah bagi Pemerintah daerah, Provinsi, dan Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur oleh undang-undang”.

Dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Berdasarkan pasal tersebut diketahui bahwa tiap-tiap daerah di Indonesia diberikan kewenangan oleh Pemerintah Pusat melalui penyerahan sebagian kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah disebut Desentralisasi. Desentralisasi berhubungan dengan Otonomi Daerah, sebab Otonomi Daerah merupakan kewenangan suatu daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah diatur dalam Pasal 18 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan

pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”; dan ayat (2) berbunyi, “Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”.

Berkaitan dengan Pasal 18 A ayat (2) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatas, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah tersebut juga terkait dengan hubungan dalam pemanfaatan sumber daya alam. Pasal yang mengatur tentang sumber daya alam adalah Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah tersebut juga diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 2 UU No.23/2014 berbunyi, (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Daerah Kabupaten dan Kota; ayat (2) Daerah Kabupaten/Kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas Kelurahan dan/atau Desa. Dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berbunyi, (1) Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah jugamerupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayahkerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat danwilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakanurusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi; (2) Daerah kabupaten/kota

selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.

Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam UU No.23/2014 memberikan kesempatan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk menjalin kerjasama. Pemerintah Daerah dengan demikian harus dapat meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik dasar serta meningkatkan kemandirian daerah dalam melaksanakan pembangunan. Saat ini konsep desentralisasi dan Otonomi Daerah hanya terfokus pada usaha menata dan mempercepat pembangunan di wilayahnya masing-masing. Hal ini ternyata belum cukup efisien dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, karena tidak dapat dipungkiri bahwa maju mundurnya satu daerah juga bergantung pada daerah-daerah lain, khususnya daerah yang berdekatan.<sup>1</sup>

Untuk mengoptimalkan potensinya, kerjasama antar daerah didasarkan pada pertimbangan efisiensi yaitu penggunaan sumber daya secara minimum guna pencapaian hasil yang optimum dan efektivitas yaitu pencapaian tujuan secara tepat atau memilih tujuan-tujuan yang tepat dari serangkaian alternatif atau pilihan cara dan menentukan pilihan dari beberapa pilihan lainnya, sinergis dan saling menguntungkan terutama dalam bidang-bidang yang menyangkut kepentingan lintas wilayah.<sup>2</sup> Kerjasama diharapkan menjadi satu jembatan yang dapat

---

<sup>1</sup>Penataanruang.net, Taringan, Antonius, “*Kerjasama Antar Daerah Untuk Peningkatan Penyelenggaraan Pelayanan Publik Dan Daya Saing Wilayah*,” dalam <http://www.penataanruang.net/bulletin/index.asp?mod=fullart&idart=161> diakses, Kamis 27 November 2013 Pukul 06.00 WIB

<sup>2</sup> *Ibid.*

mengubah potensi konflik kepentingan antardaerah menjadi sebuah potensi pembangunan yang saling menguntungkan.

Kerjasama Antar Daerah diatur juga dalam Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Antar Daerah. Kerjasama Antar Daerah hanya dapat terbentuk dan berjalan apabila didasarkan pada adanya kesadaran bahwa daerah-daerah tersebut saling membutuhkan untuk mencapai satu tujuan. Oleh karena itu, Kerjasama Antar Daerah baru dapat berjalan dengan efektif apabila telah ditemukan kesamaan kebutuhan atau kesamaan permasalahan. Kesamaan inilah yang dijadikan dasar dalam mempertemukan daerah-daerah yang akan dijadikan mitra.<sup>3</sup>

Kerjasama Antar Daerah yang dilakukan harus sesuai dengan prinsip-prinsip yang ada dalam PP No.50/2007. Dalam Pasal 2 PP No.50/2007 menyatakan bahwa Kerjasama Antar Daerah dilakukan dengan prinsip (a) efisiensi, (b) efektivitas, (c) sinergi, (d) saling menguntungkan, (e) kesepakatan bersama, (f) itikad baik, (g) mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, (h) persamaan kedudukan, (i) transparansi, (j) keadilan, dan (k) kepastian hukum.

Pasal 2 PP No.50/2007 diatas dalam huruf (d) dan (e) menyebutkan bahwa, Kerjasama Antar Daerah dilakukan dengan prinsip (d)“saling menguntungkan”; dan (e)“kesepakatan bersama”. Kerjasama yang dilakukan antar daerah senantiasa harus dilakukan dengan prinsip saling menguntungkan dan kesepakatan bersama dalam melakukan kerjasama antar daerah sehingga daerah

---

<sup>3</sup>*Ibid*

benar-benar saling diuntungkan antara satu dengan yang lain tanpa adanya kerugian yang ditimbulkan akibat kerjasama yang dijalin antar daerah tersebut.

Sejak zaman dahulu air sudah merupakan sumber daya alam yang sangat dibutuhkan dan dapat dikatakan bahwa manusia tidak dapat bertahan hidup tanpa adanya air untuk menopang kebutuhan mereka. Kabupaten Klaten dan Kota Surakarta sudah melakukan kerjasama sejak Indonesia belum merdeka. Salah satu kerjasama antara Klaten dan Surakarta adalah dalam pendistribusian air dari umbul Cokro Tulung ke Surakarta untuk keperluan air bersih masyarakat Surakarta dan sekitarnya. Pengambilan air baku dari sumber alam Cokro Tulung Kabupaten Klaten untuk pelanggan air minum di Kota Surakarta yang sudah berlangsung sejak zaman penjajahan Belanda mengundang sengketa antara Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Klaten dengan Pemerintah Kota (Pemkot) Surakarta yang dipicu oleh kompensasi berupa retribusi yang dibayar Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Surakarta ke Pemkab Klaten, setiap tahun dinaikkan dengan dalih air alami tersebut dijual kepada pelanggan PDAM.<sup>4</sup>

Perselisihan yang terjadi antara Pemerintah Kabupaten Klaten dengan PDAM Kota Solo tersebut tidak sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Karena dalam hal ini permasalahannya adalah berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bumi dan air serta kekayaan didalamnya adalah milik Negara dan digunakan untuk kemakmuran rakyat. Dalam kerjasama yang dilakukan antara kedua daerah tersebut yaitu Klaten dan Surakarta, kurang adanya komunikasi yang baik antara kedua daerah sehingga terjadilah permasalahan dalam pemanfaatan air yang seharusnya digunakan untuk kemakmuran rakyat yaitu

---

<sup>4</sup> Narni, Bagian Perencanaan Pemda Klaten, *Wawancara Pribadi*, Klaten, 23 Januari 2014, pukul 10.00 WIB.

dengan adanya kenaikan pembayaran air dari Klaten yang tidak dibicarakan secara baik dengan Surakarta sehingga kurang adanya kesepakatan dalam kenaikan biaya pemanfaatan air tersebut.

Perselisihan yang terjadi antara Pemerintah Kabupaten Klaten dengan Pemerintah Kota Surakarta tersebut terkait dengan Pemerintah Kota Surakarta yang tidak mau menerima keputusan yang dianggap sepihak oleh Pemerintah Kabupaten Klaten dalam meningkatkan tarif retribusi setiap tahun dimana hal tersebut membebani APBD Kota Surakarta, sehingga Pemkot Surakarta tidak membayar tagihan retribusi air yang pada tahun 2013 ini.<sup>5</sup>

Dalam Pasal 17 (2) PP No.50/2007 berbunyi, “Mekanisme perubahan atas ketentuan kerjasama daerah diatur sesuai kesepakatan masing-masing pihak yang melakukan kerjasama”. Dari pasal tersebut juga dapat diketahui bahwa seharusnya Pemerintah Kabupaten Klaten dalam merubah tarif retribusi pendistribusian air melakukan kesepakatan bersama dengan PDAM Surakarta.

Pemkab Klaten meningkatkan retribusi pendistribusian air dari cokro tulong ke PDAM Surakarta bukan dipandang dari jual-beli air, namun Pemerintah Kabupaten Klaten menggunakan pertimbangan bahwa air permukaan yang sebagian diambil ke Surakarta menyangkut banyak kepentingan, termasuk para petani pemakai air.<sup>6</sup> Oleh karena itu mau tidak mau setiap tahun Pemerintah Kabupaten meningkatkan tarif retribusi pendistribusian dikarenakan Klaten juga banyak menggunakan air tersebut, sehingga peningkatan retribusi tersebut

---

<sup>5</sup>Pikiran Rakyat.com, Selasa, 11 Juni 2013, 17:30 WIB : Klaten dan Solo bersitegang soal Air PDAM, dalam <http://www.pikiran-rakyat.com/node/238309> diakses Sabtu, 23 November 2013 pukul 15.00 WIB

<sup>6</sup>Narni, Bagian Perekonomian Pemda Klaten, *Wawancara Pribadi*, Klaten, 23 Januari 2014, pukul 10.00 WIB.

digunakan untuk mensejahterakan masyarakat Kabupaten Klaten yang berada di sekitar Cokro Tulung maupun yang lainnya.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul “KERJASAMA ANTARA PEMERINTAH KABUPATEN KLATEN DAN PEMERINTAH KOTA SURAKARTA TENTANGPEMANFAATAN AIR UMBUL COKRO”

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dan latar belakang diatas maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Apakah dasar hukum yang digunakan dalam kerjasama yang dilakukan antara Pemerintah Kabupaten Klaten dan PDAM Kota Surakarta?
2. Bagaimana perkembangan kerjasama antar daerah antara Pemerintah Kabupaten Klaten dengan Pemerintah Kota Surakarta?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui dasar hukum yang digunakan dalam kerjasama yang dilakukan antara Pemerintah Kabupaten Klaten dengan Pemerintah Kota Surakarta.
2. Mengetahui perkembangan kerjasama antar daerah antara Pemerintah Kabupaten Klaten dengan Pemerintah Kota Surakarta.

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diperoleh dari penulisan ini diharapkan tercapai :

1. Manfaat Teoritis

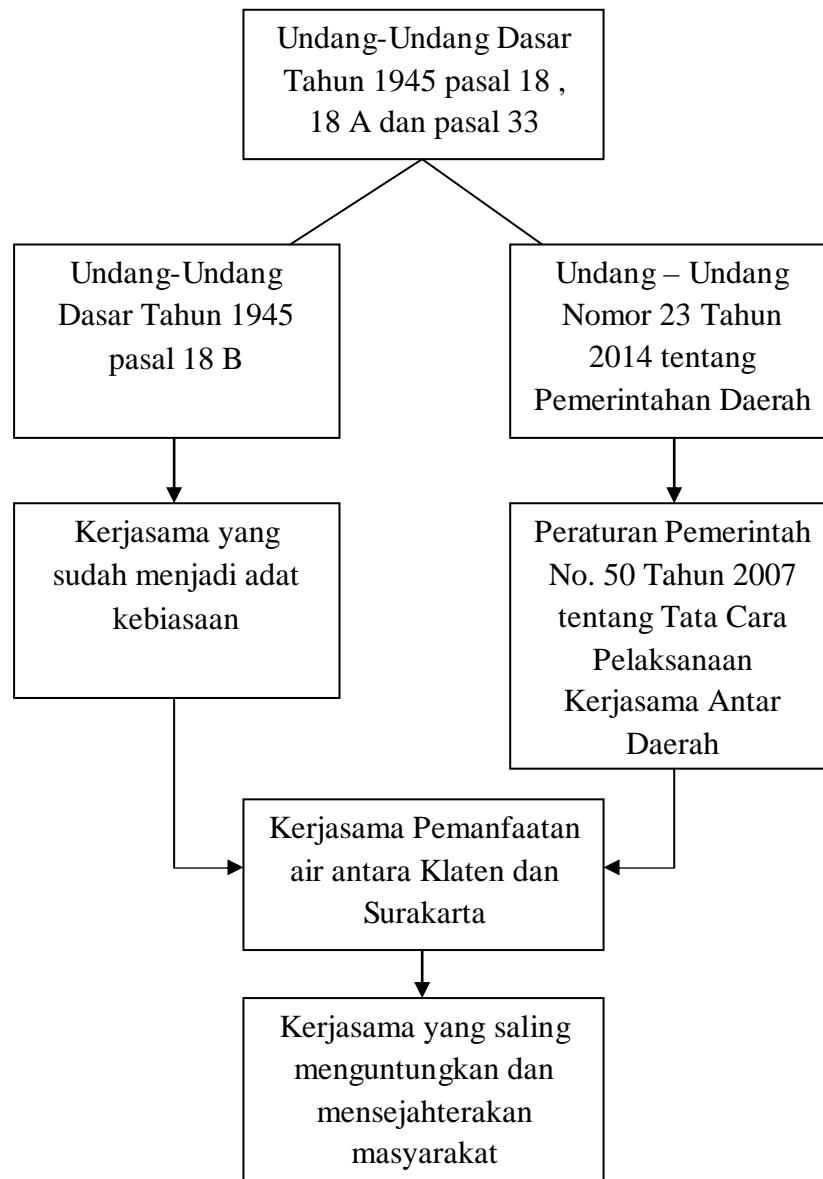
- a) Memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya dibidang Hukum Administrasi Negara terkait dengan kerjasama antar daerah.
- b) Memperkaya referensi dan literatur dalam dunia kepustakaan, khususnya kerjasama antar daerah.

## 2. Manfaat Praktis

- a) Dapat menjadi masukan bagi pemerintah daerah, khususnya Pemkot Klaten dan Pemkot Surakarta dalam melakukan kerjasama antar daerah.
- b) Memberikan jawaban dari permasalahan yang diteliti penulis serta dapat mengembangkan pola pikir, penalaran, dan pengetahuan penulis dalam menyusun suatu penulisan hukum.



### E. Kerangka Pemikiran



### F. Metode Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu maka diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut kemudian

mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahanyangtimbul didalam gejala yang bersangkutan.<sup>7</sup>

Dalam melakukan penelitian agar terlaksana dengan maksimal maka penelitian menggunakan beberapa metode sebagai berikut :

### **1. Metode Pendekatan**

Metode yang digunakan oleh peneliti adalah pendekatan doktrinal yang bersifat empiris dan pendekatan non-doktrinal yang bersifat kualitatif sebagai suatu kesatuan metode pendekatan atau menggunakan metode yuridis empiris. Hal ini dikarenakan permasalahan yang coba diangkat penulis termasuk dalam konsep hukum yang bersifat normatif dan sosiologis, yaitu objek kajiannya adalah hukum positif dan tingkah laku manusia.<sup>8</sup>

Dalam penelitian ini penulis ingin mengetahui dan memperoleh kejelasan mengenai dasar kerjasama yang digunakan dalam kerjasama pemanfaatan air umbul Cokro antara Klaten dan Surakarta dan membandingkannya dengan prinsip kerjasama dalam Peraturan Pemerintah No.50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Anatar Daerah.

### **2. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yang bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif yaitu penelitian yang dimaksudkan untuk mencari data yang seteliti mungkin tentang

---

<sup>7</sup>Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, Hal.42.

<sup>8</sup>Khudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiono, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta, hal. 6.

manusia, keadaan, atau gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah mempertegas teori-teori lama atau didalam penyusunan teori-teori baru.<sup>9</sup>

Dalam penelitian ini penulis menggambarkan mengenai bagaimana Kerjasama antar Daerah yang dilakukan oleh Pemkab Klaten dengan PDAM Kota Surakarta sehingga dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai prinsip Kerjasama yang digunakan dalam kerjasama antar daerah tersebut.

### **3. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini mengambil lokasi di Perusahaan Daerah Air Minum Kota Solo yang beralamat di Jl. LU Adi Sucipto No. 143, Surakarta; dan Setda Pemda Klaten Bagian Perekonomian yang beralamat di Jl. Pemuda No. 294, Klaten.

### **4. Jenis dan Sumber Data**

Adapun sumber data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **a. Data Primer**

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung di lapangan dari sumbernya yaitu diperoleh penulis dari melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terkait. Pihak-pihak tersebut meliputi Direktur Utama Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Surakarta; dan Bagian Perekonomian Setda Klaten.

#### **b. Data Sekunder**

Data sekunder yaitu data yang tidak langsung diperoleh dari lapangan, tetapi diperoleh melalui studi kepustakaan, buku-buku,

---

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hal. 10

literature, tulisan ilmiah, Koran, majalah, artikel, jurnal dan sumber-sumber tertulis lainnya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti penulis dan hasil penelitian lainnya yang mendukung sumber data primer.

Data sekunder terdiri atas :

#### 1. Bahan Hukum Primer

Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah bahan hukum yang mengikat yakni meliputi :

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Undang-Undang Nomor.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- c. Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air;
- d. Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Antar Daerah;

#### 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder digunakan untuk menjelaskan dari bahan hukum primer. Dalam penelitian ini menggunakan bahan hukum sekunder yang meliputi jurnal, literatur-literatur, buku, koran, laporan penelitian, dan lain sebagainya yang berkaitan dengan kerjasama antar daerah.

#### 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Contoh : Koran , kliping, majalah dsb.

### **5. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam suatu penelitian dikenal adanya istilah teknik pengumpulan data yang berarti cara-cara yang dilakukan untuk memperoleh data. Untuk memperoleh data yang benar maka dalam hal ini dilakukan pengumpulan data dengan cara :

a. Studi Kepustakaan

Suatu metode untuk mengumpulkan data melalui dokumen-dokumen resmi, buku-buku, laporan, peraturan perundang-undangan, publikasi, dan kepustakaan lainnya yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

b. Studi Lapangan

Dalam penelitian lapangan ini adalah untuk memperoleh data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari objek penelitian. Penulis terjun langsung ke lokasi penelitian dengan tujuan memperoleh data yang valid dan lengkap dengan mengadakan wawancara dengan pihak-pihak terkait di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Surakarta dan Bagian Perekonomian Setda Klaten.

## **6. Metode Analisis Data**

Metode analisis data yang digunakan oleh penulis adalah metode Deskriptif Analisis. Metode Deskriptif Analisis ini dilakukan dengan analisa hubungan sebab dan akibat, dan menganalisa hubungan antar faktor yang kaitannya dengan kerjasama antar daerah kemudian dihubungkan dengan data dilapangan.

Data yang telah didapat tersebut kemudian dianalisis hubungan sebab akibat dan hubungan antar faktor setelah itu dilakukan pemecahan masalahnya serta kesimpulan untuk menjawab perumusan masalah.

### **G. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan hukum terdiri dari 4 (empat) bab, dimana tiap-tiap bab terbagi dalam sub-sub bagian yang dimaksudkan untuk memudahkan pemahaman terhadap keseluruhan isi penulisan hukum ini. Sistem penulisan hukum ini adalah sebagai berikut :

BAB I adalah pendahuluan yang berisikan tentang latarbelakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II adalah tinjauan pustaka yang akan memberikan tinjauan teoritis mengenai Otonomi Daerah meliputi pengertian Otonomi Daerah, sistem desentralisasi, tujuan otonomi daerah. Tinjauan umum kerjasama antar daerah meliputi pengertian kerjasama antar daerah, esensi kerjasama antar daerah, pentingnya kerjasama antar daerah. Tinjauan umum sumber daya air meliputi pengertian sumber daya air, pengelolaan sumber daya air, sumber daya air dan otonomi daerah dan hak atas air.

BAB III adalah hasil penelitian dan pembahasan yang menguraikan tentang hasil penelitian dan sekaligus dilakukan pembahasan mengenai dasar hukum yang digunakan dalam kerjasama yang dilakukan antara Pemkab Klaten dan PDAM Kota Surakarta dan perkembangan kerjasama antara Pemkab Klaten dan PDAM Kota Surakarta.

BAB IV adalah Penutup yang berisi kesimpulan dari penelitian dan saran bagi pihak yang berkaitan dengan penulisan ini.