

**PENYELENGGARAAN KONSERVASI TANAH DAN AIR  
DALAM RUU KONSERVASI TANAH DAN AIR  
SERTA POTENSI PERMASALAHANNYA**

Oleh:

Chairul Umam\*

Naskah diterima: 16 September 2014; disetujui : 14 Oktober 2014

Hujan tidak turun beberapa hari belakangan ini. Banyak yang mengira sebagai pertanda bahwa musim kemarau telah tiba. Beberapa daerah sudah ada yang mulai mengalami kekeringan. Siklus musim di Indonesia selama satu dekade belakangan ini sulit sekali diprediksi. Datangnya musim dalam satu tahun antara musim hujan dan musim kemarau yang biasanya teratur menjadi tidak menentu. Petani pun kesulitan menentukan masa tanam dan panen. Dulu pelajaran di sekolah dasar yang mengajarkan bahwa musim hujan di mulai bulan Oktober-April, mungkin sekarang sudah harus direvisi. Prediksi para pengamat yang menyatakan perubahan siklus hanya bersifat sementara pun ternyata terus terlewati. *Global warming* yang disebabkan oleh gas rumah kaca dituding sebagai penyebab perubahan cuaca yang ekstrim. Sementara itu banyak aspek kehidupan masyarakat terutama di perkotaan bergantung kepada air yang berasal dari bawah tanah, yang juga banyak bergantung dari resapan air hujan. Luas permukaan bidang tanah yang menjadi daerah/area tangkapan/resapan air (*catchment area*) semakin lama semakin berkurang luasnya tergantikan oleh bangunan dan gedung. Sedangkan daerah resapan/tangkapan air yang berada di kawasan hutan dan Daerah Aliran Sungai (DAS) makin lama makin menurun fungsinya akibat pemakaian lahan yang kurang bertanggung jawab dan kerusakan akibat bencana alam (erosi, tanah longsor). Belum lagi penurunan air tanah yang terus terjadi akibat abrasi air

laut. Tak heran walaupun musim kemarau baru mulai, tetapi fenomena kekeringan dan kekurangan air telah terjadi di mana-mana. Tercatat daerah-daerah langganan kekeringan seperti Nusa Tenggara Timur dan daerah lain yang belum pernah kekeringan sebelumnya seperti Sukabumi juga terkena imbasnya (<http://nasional.news.viva.co.id/news/read/538718-wilayah-wilayah-indonesia-yang-dilanda-kekeringan>). Begitu pula di daerah-daerah seperti di Banyuwangi yang mencakup 53 desa, sebagian besar Madura, Pinrang, Majene, dan lainnya (<http://lipsus.kompas.com/topikpilihanlist/2699/1/kekeringan.di.nusantara>).

Padahal pada saat musim hujan air terbuang percuma bahkan menjadi bencana yang seharusnya dinikmati sebagai anugerah.

Berdasarkan fenomena alam dan lingkungan tersebut, beberapa kalangan mendorong dilakukannya pencadangan air melalui penyelenggaraan konservasi tanah dan air yang bersifat masif oleh seluruh unsur masyarakat, baik di pedesaan maupun perkotaan. Selama ini kegiatan konservasi tanah dan air masih terbatas digerakkan dan dilakukan oleh pemerintah, terutama dalam skala besar dan dalam proyek-proyek pembangunan. Kesadaran ini pun bergema di DPR dengan telah disetujuinya Rancangan Undang-Undang tentang Konservasi Tanah dan Air (RUU KTA) dalam sidang paripurna sebagai RUU usul inisiatif DPR dan merupakan RUU prioritas tahun 2014. Adanya undang-undang ini nantinya akan mengatur hak dan kewajiban masyarakat

dan pemerintah dalam penyelenggaraan konservasi tanah dan air.

### Urgensi Pengaturan

Kehadiran RUU KTA ini pada awalnya banyak dkuatirkan akan bertabrakan atau *redundant* dengan pengaturan dalam UU No. 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU SDA). Namun jika dikaji lebih mendalam sesungguhnya masing-masing undang-undang mengatur hal yang berbeda. UU SDA lebih mengatur kepada menjaga kelestarian air yang sudah terkumpul dalam sumber-sumber air seperti danau, situ, mata air maupun sumber air lainnya atau dikenal sebagai *blue water* maupun yang terdapat pada, ataupun di bawah permukaan tanah. Konservasi sumber daya air dalam UU SDA diartikan sebagai upaya memelihara keberadaan serta keberlanjutan keadaan, sifat, dan fungsi sumber daya air agar senantiasa tersedia dalam kuantitas dan kualitas yang memadai untuk memenuhi kebutuhan makhluk hidup, baik pada waktu sekarang maupun yang akan datang (Pasal 1 angka 18 UU SDA). Sedangkan pada RUU KTA dimaksudkan untuk menjaga kandungan air yang terdapat di dalam butir-butir tanah. Tanah merupakan media penyimpanan air. Walhasil, yang difokuskan dalam RUU KTA adalah menjaga tanah agar air yang terkandung di dalamnya tetap terjaga dan tidak hilang. Di sini tanah diartikan bukan sebagai *land* atau bidang tanah/lahan melainkan *soil*. Tanah diartikan sebagai bahan mineral tidak padat (*unconsolidated*) yang terletak di permukaan bumi dan dipengaruhi oleh faktor genetik dan lingkungan yang meliputi bahan induk, iklim, organisme, dan topografi pada suatu periode tertentu (Hanafiah, 2005). Oleh karenanya RUU ini diberi judul tentang konservasi tanah dan air karena yang dikonservasi adalah tanah walaupun tujuan akhirnya adalah

ketersediaan cadangan air dalam butiran tanah. Untuk itu maka selama masih ada tanah walaupun tertutup oleh bangunan atau fisik gedung tetap dapat dilakukan konservasi tanah dan air dengan metode dan teknik konservasi khusus, seperti yang telah banyak diinstruksikan di perkotaan dengan sistem pembuatan sumur resapan (contoh dalam Perda DKI Nomor 20 Tahun 2013 tentang Sumur Resapan).

### Aspek Pokok Pengaturan

Arti kata konservasi sendiri berasal dari bahasa Inggris "*to conserve*" yang dalam kamus Merriam Webster's Collegiate Dictionary, *conservation* diartikan "*a careful preservation and protection of something, esp: planned management of a natural resource to prevent exploitation, destruction, or neglect*". Diartikan sebagai sebuah pelestarian dan perlindungan terhadap sesuatu secara hati-hati, khususnya manajemen pengelolaan sumber daya alam yang terencana untuk mencegah eksploitasi, kerusakan, atau pengabaian. "Sedangkan konservasi yang dimaksudkan dalam RUU KTA adalah upaya perlindungan, pemulihan, peningkatan, dan pemeliharaan fungsi tanah pada lahan sesuai dengan kemampuan dan peruntukan lahan untuk mendukung pembangunan yang berkelanjutan dan kehidupan yang lestari (Pasal 1 angka 2 RUU KTA). Dalam RUU KTA diatur bahwa penyelenggaraan konservasi tanah dan air menjadi tanggung jawab tidak saja Pemerintah dan Pemerintah Daerah tetapi juga pemegang hak atas tanah, pemegang kuasa atas tanah, pemegang izin, dan/atau pengguna lahan (Pasal 7 RUU KTA). Sedangkan melaksanakan konservasi tanah dan air menjadi kewajiban setiap orang dan badan usaha/badan hukum yang menggunakan lahan baik di kawasan lindung maupun di kawasan budi daya (Pasal 29 RUU KTA). Bagi setiap orang

maupun pemerintah dalam penyelenggaraan konservasi tanah dan air berhak atas bantuan, insentif, ganti kerugian, dan kompensasi (Pasal 35 RUU KTA). Bagi yang tidak mampu secara teknik atau ekonomi tetapi mau melaksanakan konservasi, pemerintah wajib memberikan bantuan (Pasal 36 ayat 1 huruf a RUU KTA). Selain *reward* juga terdapat *punishment* yaitu bagi pihak-pihak yang lalai atau dengan sengaja tidak melaksanakan kewajiban konservasi dan mengakibatkan degradasi lahan berat diancam dengan sanksi pidana. Ancaman sanksi pidana yang lebih ringan dikenakan kepada petani penggarap yang tidak memiliki lahan atau petani pemilik lahan paling luas 2 hektar dan pekebun serta peternak skala usaha kecil (Pasal 63 dan Pasal 65 RUU KTA). Dalam RUU KTA juga diperkenalkan konsep imbal jasa lingkungan berupa pembayaran oleh penerima manfaat atas sumber daya alam tanah dan air untuk kepentingan konservasi tanah dan air Pasal 32 RUU KTA). Juga tidak ketinggalan pengaturan mengenai ganti rugi lingkungan dan mekanisme gugatan masyarakat melalui perwakilan kelompok (*class action*) yang telah dikenal lebih dulu dalam Undang-Undang Lingkungan Hidup (Pasal 52 RUU KTA).

#### **Potensi Masalah Dalam Implementasi**

Semangat terhadap adanya RUU KTA patut diapresiasi. Namun demikian, tataran pelaksanaan atau implementasinya tidak semudah seperti yang tertera dalam bahasa tulisan. Karena dengan RUU KTA, kegiatan konservasi akan menjadi kewajiban warga negara yang berkonsekuensi sanksi jika tidak dilaksanakan atau dilaksanakan tidak sesuai ketentuan. Potensi masalah yang dibahas di sini dibatasi yang berkaitan dengan kewajiban konservasi tanah yang dikenai atas lahan yang dimiliki atau

dikuasai (konservasi berdasarkan *unit of land*).

Hal yang dinilai sulit implementasinya di antaranya adalah soal pengawasan pelaksanaan kewajiban konservasi tanah terhadap pemilik atau pemegang kuasa atas lahan. Mengingat bidang lahan yang sangat luas dan menyebar lokasinya. Kenyataan pula bahwa mayoritas petani di Indonesia adalah penggarap atau buruh tani yang bekerja untuk pemilik lahan dengan sistem upah atau bagi hasil. Dengan adanya RUU KTA tentunya kewajiban konservasi dan sanksinya juga harus ditujukan kepada pemilik atau pemegang kuasa atas lahan. Menjadi masalah adalah pengawasan atas pelaksanaan kewajiban konservasi yang dilakukan pemilik lahan, di antaranya bagaimana memastikan tiap pemilik lahan telah melakukan konservasi dan memakai teknik konservasi yang tepat dan benar, bukan malah merusak tanah dengan teknik yang salah dan kontraproduktif terhadap tujuan konservasi itu sendiri. Belum lagi pelaksanaan konservasi tanah terhadap lahan-lahan tidur yang selama ini tidak digunakan pemiliknya. Begitu pula dalam melihat batasan/luas bidang lahan masyarakat yang terkena obyek konservasi karena tanah pada dasarnya merupakan kesatuan yang saling mempengaruhi sehingga tanah yang tidak dikonservasi atau dikonservasi dengan teknik yang salah akan mempengaruhi tanah yang dikonservasi dengan benar. Hal ini berkaitan dengan penentuan siapa pihak yang bersalah jika terjadi fenomena tersebut di atas. Untuk itu, pemetaan terhadap bidang per-bidang tanah yang mencakup inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah mutlak dilakukan sebelum penyelenggaraan konservasi tanah dimulai serentak secara nasional. Hal ini agar menjadi jelas siapa yang dapat

dikenai *punishment* ataupun jika ada *reward* dalam penyelenggaraan konservasi. Idealnya, pada saat RUU ini nanti disahkan tidak ada lagi lahan yang berpotensi sengketa ataupun lahan yang masih dalam status sengketa. Kerja sama dengan instansi seperti lembaga pertanahan/Badan Pertanahan Nasional (BPN) oleh karenanya menjadi keharusan.

Aspek lain juga adalah soal penyediaan sarana dan prasarana pendukung dalam kegiatan konservasi dan penyaluran sumber dananya. Kegiatan konservasi tanah secara masif dengan teknik yang tepat tentunya membutuhkan dana yang tidak sedikit. Dengan adanya kewajiban konservasi, apakah pemilik atau pemegang kuasa atas lahan harus membiayai sendiri pelaksanaan kegiatan konservasi tanah sebagai konsekuensi kepemilikan atau penguasaan atas lahan. Mungkin kita tahu bahwa banyak masyarakat yang memiliki atau menguasai lahan karena akibat warisan dan tidak memiliki dana yang cukup untuk mengelola apalagi melakukan konservasi. Jika terdapat subsidi dana dari pemerintah atau berupa imbal jasa lingkungan, bagaimana penentuan pemilik lahan yang akan didanai, apakah dilihat berdasarkan kemampuan ekonominya atau luas bidang tanahnya. Masalah-masalah ini harus dipecahkan oleh pemerintah sebelum pelaksanaan konservasi tanah dan air dimulai sehingga menjadi jelas dan RUU diharapkan dapat implementatif. Jika tidak jelas, maka kembali lagi pemerintah yang akan melaksanakan konservasi sendirian dan konservasi tanah dan air akan menjadi sekedar gerakan moral dibandingkan kewajiban berdasarkan perintah undang-undang yang berimplikasi sanksi.

Selain itu pula, terkait aspek sanksi dikuatirkan akan lebih mengarah kepada kriminalisasi atau pidanaan perbuatan yang lebih banyak bersifat represif

dibanding preventif. Pengertian kriminalisasi itu sendiri diartikan sebagai perumusan suatu perbuatan yang dilarang atau diperintahkan untuk dilakukan serta diancam dengan sanksi pidana dan/atau tindakan terhadap pelanggarnya (Sholehuddin, 2007). Dalam hal sanksi, akan lebih bijak seandainya sanksi dikaitkan bukan kepada orangnya tetapi dikaitkan dengan lahan terkait dengan kepemilikan, pemakaian, atau penguasaan lahan yang sewaktu-waktu bisa dibekukan, tidak diperpanjang, denda administratif, atau bahkan dicabut haknya jika tidak melakukan konservasi atau melakukan pelanggaran berat yang mengakibatkan kerusakan lahan dan merugikan pelaksanaan konservasi. Lagi-lagi kerjasama dengan lembaga pertanahan/BPN merupakan suatu keniscayaan terkait kewenangan administratif pertanahan. Dengan demikian akan mengurangi lebih banyak orang masuk penjara dan lebih meng-*introduce* sanksi-sanksi yang bersifat administratif ataupun perdata (sanksi perdata dihubungkan dengan kepemilikan atau penguasaan atas tanah).

Selain sanksi administratif, pidana tambahan (yang lebih bernuansa keperdataan) memang telah di-*introduce* dalam RUU KTA (diantaranya berupa perampasan keuntungan hasil tindak pidana, penutupan tempat atau kegiatan usaha, penempatan perusahaan di bawah pengampuan), namun pidana tambahan tersebut tidak dapat dikenai kepada pelaku tanpa dikenai pidana pokoknya terlebih dulu. Sistem pidanaan dalam peraturan perundang-undangan kita nampaknya memang belum mengutamakan sistem pidanaan yang sebanding dengan tujuan pidanaan lain selain penjaraan (dengan penjara dan denda) seperti pengambilan hak-hak keperdataan. Padahal dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang

Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) telah ditegaskan bahwa hak kepemilikan atas tanah mempunyai fungsi sosial, artinya kepemilikan lahan juga harus difungsikan untuk tujuan fungsi-fungsi sosial.

Walaupun agak terlambat dibandingkan dengan negara-negara lain (contoh: Amerika Serikat telah memiliki *soil and water conservation law* sejak 60 tahun lalu), kehadiran RUU KTA diperlukan bagi kelestarian lingkungan dan kelangsungan hidup umat manusia khususnya yang ditujukan bagi kita di Indonesia. Kenyataan bahwa waktu yang tersisa bagi pembentukan undang-undang konservasi tanah dan air sebagai prioritas tahun 2014 memang tidak banyak lagi karena akan habisnya masa keanggotaan DPR lama dan sedikitnya waktu yang tersisa bagi anggota DPR baru di tahun 2014 ini, namun RUU ini diharapkan dapat selesai pembahasannya pada tahun yang

akan datang. RUU ini nantinya akan mengatur masalah perlindungan, pemulihan, peningkatan, dan pemeliharaan fungsi tanah dan air pada lahan sesuai kemampuan dan peruntukkan lahan guna mendukung pembangunan dan kehidupan yang berkelanjutan. Kesegeraan pembentukan RUU KTA merupakan keniscayaan agar bangsa kita terhindar dari kerusakan lahan yang lebih parah dan kehilangan cadangan air di dalam butir-butir tanah. Walaupun demikian, kegiatan konservasi tanah dan air tidak boleh dilakukan secara tergesa-gesanya tanpa perencanaan (*blueprint*) yang matang terkait aspek teknis penerapannya di lapangan. Kelengkapan pengaturan berupa peraturan pelaksana dari RUU ini nantinya dalam bentuk petunjuk pelaksanaan maupun petunjuk teknis merupakan prasyarat mutlak bagi terselenggaranya pelaksanaan konservasi tanah dan air secara masif dan terukur.

---

\* Penulis adalah Perancang Undang-Undang Sekretariat Jenderal DPR RI.