

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Air merupakan kebutuhan dasar yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia. Dalam perspektif hukum, akses terhadap air bersih bahkan telah berkembang menjadi bagian dari hak asasi manusia yang harus dijamin oleh negara. Di Indonesia, pemenuhan kebutuhan air minum tidak hanya dipandang sebagai aspek teknis pelayanan publik, tetapi juga sebagai bentuk tanggung jawab negara dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3) yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.¹

Sebagai bentuk implementasi dari ketentuan tersebut, pemerintah menetapkan berbagai regulasi yang mengatur pengelolaan sumber daya air dan penyediaan air minum. Salah satu regulasi penting di atur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air tepatnya dalam pada Pasal 6 yang berbunyi “Sumber daya air dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. selanjutnya pada Pasal 9 Ayat 1 yang berbunyi “Atas dasar penguasaan negara terhadap Sumber Daya Air sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 tersebut, Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah diberi tugas dan wewenang untuk mengatur dan mengelola Sumber Daya Air”.

¹ Pasal 33 ayat (3), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketentuan tersebut memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM). Dalam ketentuan tersebut ditegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki peran strategis dalam menjamin ketersediaan air minum yang memenuhi aspek kualitas, kuantitas, kontinuitas, dan keterjangkauan bagi masyarakat.

Lebih lanjut, penyelenggaraan SPAM juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum pada Pasal 42 Ayat (1) “Penyelenggaraan SPAM menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya guna memenuhi kehidupan yang sehat, bersih, dan produktif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Pasal tersebut menekankan bahwa pemerintah daerah bertanggung jawab dalam pengembangan dan pengelolaan sistem air minum melalui badan usaha milik daerah atau lembaga lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa tanggung jawab pemerintah daerah tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga mencakup aspek teknis, operasional, hingga perlindungan terhadap hak masyarakat sebagai pengguna layanan.

Selain bertanggung jawab atas penyelenggaraan SPAM, pemerintah daerah juga memiliki kewajiban dalam aspek pengelolaan SPAM. Berdasarkan Pasal 1 Angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum, Pengelolaan SPAM adalah kegiatan yang dilakukan terkait dengan kemanfaatan fungsi saran dan prasarana SPAM terbangun yang meliputi operasi dan pemeliharaan, perbaikan, peningkatan sumber daya manusia,

serta kelembagaan. Dengan demikian, tanggung jawab pemerintah daerah tidak hanya sebatas membangun infrastruktur SPAM, tetapi juga memastikan bahwa sistem yang telah dibangun dapat dikelola dan dioperasikan secara optimal untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara berkelanjutan.

Apabila penyelenggaraan SPAM tidak berjalan sebagaimana mestinya, maka pemerintah daerah tetap memiliki tanggung jawab hukum karena penyediaan air minum merupakan bagian dari urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Secara normatif, keberadaan regulasi tersebut mengandung tujuan ideal, yaitu terciptanya pelayanan air minum yang layak, aman, dan merata bagi seluruh masyarakat. Pemerintah daerah diharapkan mampu menghadirkan sistem pelayanan air minum yang tidak hanya memenuhi standar kesehatan, tetapi juga mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat tanpa diskriminasi. Dengan kata lain, negara melalui pemerintah daerah berkewajiban menjamin terpenuhinya hak masyarakat atas air sebagai bagian dari pelayanan publik yang esensial.²

Namun demikian, kondisi di lapangan seringkali menunjukkan hal yang berbeda. Permasalahan dalam penyediaan air minum masih menjadi isu yang cukup kompleks di berbagai daerah di Indonesia, termasuk salah satunya di Kota Lhokseumawe. Distribusi air yang belum merata, menjadi salah satu faktor yang menyebabkan belum optimalnya penyelenggaraan SPAM.³

² Effendi, dkk. *Hukum Administrasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2020. hlm. 13.

³ Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum. Jakarta: Kementerian PUPR, 2021.

Di Kota Lhokseumawe sendiri, pemerintah daerah telah menunjukkan komitmennya dalam meningkatkan layanan air minum melalui pembangunan dan pengembangan SPAM. Hal ini terlihat dari adanya proyek pembangunan SPAM yang ditargetkan mampu menyediakan air minum berkualitas bagi masyarakat serta mendukung kebutuhan kawasan industri. Selain itu, pemerintah daerah juga telah menetapkan kebijakan melalui Peraturan Wali Kota Lhokseumawe Nomor 39 Tahun 2024 tentang Rencana Induk Sistem Penyediaan Air Minum Kota Lhokseumawe Tahun 2021-2040 sebagai pedoman dalam pengembangan sistem air minum di daerah tersebut.⁴

Akan tetapi, berdasarkan kondisi di lapangan, proyek Sistem Penyediaan Air Minum di Kota Lhokseumawe hingga saat ini belum memberikan manfaat sebagaimana yang diharapkan. Meskipun pembangunan infrastruktur SPAM telah dilaksanakan dan pemerintah daerah telah menetapkan Rencana Induk SPAM, namun pelayanan air minum melalui jaringan perpipaan kepada masyarakat masih belum berjalan secara optimal bahkan belum dapat dinikmati oleh sebagian besar masyarakat Kota Lhokseumawe. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara tujuan pembangunan SPAM dengan realitas implementasinya.

Belum berfungsinya Sistem Penyediaan Air Minum tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana tanggung jawab Pemerintah Daerah Kota Lhokseumawe dalam mengelola SPAM yang telah dibangun. Mengingat pemerintah daerah merupakan pihak yang diberikan kewenangan sekaligus tanggung jawab oleh peraturan perundang-undangan untuk menyelenggarakan

⁴ Peraturan Wali Kota Lhokseumawe Nomor 39 Tahun 2024 tentang Rencana Induk SPAM 2021–2040.

dan mengelola SPAM, maka kegagalan atau belum optimalnya pelaksanaan pelayanan air minum berpotensi menimbulkan konsekuensi hukum dan administrasi yang perlu dikaji lebih lanjut.

Secara struktural, sistem penyediaan air minum di Kota Lhokseumawe mencakup jaringan perpipaan, unit produksi, serta distribusi yang tersebar di beberapa wilayah pelayanan. Hal ini menunjukkan bahwa secara perencanaan, pemerintah daerah telah memiliki kerangka yang cukup jelas dalam penyelenggaraan SPAM. Namun demikian, keberadaan perencanaan tersebut belum tentu sejalan dengan efektivitas implementasi di lapangan.

Permasalahan tersebut menjadi penting untuk dikaji, terutama dalam perspektif hukum, karena menyangkut tanggung jawab pemerintah daerah sebagai penyelenggara layanan publik. Dalam konteks ini, perlu dianalisis sejauh mana pemerintah daerah telah melaksanakan kewajibannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta bagaimana bentuk tanggung jawab hukum yang dapat dikenakan apabila terjadi kegagalan dalam penyediaan layanan air minum.⁵

Apabila ditelaah lebih dalam, permasalahan dalam penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) tidak hanya disebabkan oleh faktor teknis semata, tetapi juga dipengaruhi oleh aspek kelembagaan dan tata kelola pemerintahan daerah. Dalam praktiknya, pengelolaan SPAM seringkali menghadapi kendala berupa lemahnya koordinasi antar instansi, keterbatasan kapasitas badan usaha milik daerah (BUMD) sebagai operator, serta belum

⁵ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2021. hlm. 8.

optimalnya pengawasan terhadap kualitas layanan yang diberikan kepada masyarakat. Kondisi ini menunjukkan bahwa persoalan utama tidak hanya terletak pada infrastruktur, melainkan juga pada aspek manajerial dan tanggung jawab hukum pemerintah daerah itu sendiri.⁶

Selain itu, dari sisi regulasi, meskipun telah terdapat berbagai peraturan yang mengatur penyelenggaraan SPAM, implementasinya masih belum sepenuhnya efektif. Hal ini disebabkan oleh adanya kesenjangan antara norma hukum yang bersifat umum dengan kondisi nyata di daerah. Dalam banyak kasus, pemerintah daerah belum mampu menerjemahkan kebijakan nasional ke dalam kebijakan daerah yang operasional dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Akibatnya, pelayanan air minum seringkali tidak berjalan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Permasalahan lain yang juga cukup krusial adalah terkait dengan aspek pembiayaan dan investasi dalam pengembangan SPAM. Keterbatasan anggaran daerah seringkali menjadi hambatan dalam pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur air minum. Di sisi lain, keterlibatan pihak swasta dalam penyelenggaraan SPAM masih menghadapi berbagai kendala, baik dari segi regulasi maupun kepastian hukum. Hal ini berdampak pada lambatnya peningkatan kualitas dan cakupan layanan air minum di daerah, termasuk di Kota Lhokseumawe.⁷

Dalam konteks Kota Lhokseumawe, permasalahan penyediaan air minum juga tidak dapat dilepaskan dari kondisi geografis, pertumbuhan penduduk, serta

⁶ Dwiyanto, Agus. *Manajemen Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2021. hlm. 24.

⁷ Laporan Kinerja Sektor Air Minum Indonesia. Jakarta: Kementerian PUPR, 2022.

perkembangan kawasan industri yang terus meningkat. Kebutuhan air bersih yang semakin tinggi tidak selalu diimbangi dengan kapasitas produksi dan distribusi yang memadai. Akibatnya, masih terdapat masyarakat yang belum mendapatkan akses air minum yang layak secara berkelanjutan. Kondisi ini menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara kebutuhan dan ketersediaan layanan, yang pada akhirnya berdampak pada kualitas hidup masyarakat.⁸

Lebih jauh lagi, persoalan penyediaan air minum juga berkaitan erat dengan perlindungan hukum terhadap masyarakat sebagai konsumen layanan publik. Dalam hal ini, masyarakat memiliki hak untuk memperoleh pelayanan yang baik, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Ayat (1) huruf a dan d Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang berbunyi:

Pasal 18 Ayat (1) huruf a: Mengetahui kebenaran isi standar pelayanan; dan Pasal 18 Ayat (1) huruf d: Mendapat advokasi, perlindungan, dan/atau pemenuhan pelayanan.

Berdasarkan pasal tersebut dapat di tinjau bahwa, apabila pemerintah daerah tidak mampu memenuhi standar pelayanan yang telah ditetapkan, maka hal tersebut dapat dikategorikan sebagai bentuk maladministrasi yang berpotensi menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Oleh karena itu, penting untuk mengkaji bagaimana mekanisme tanggung jawab hukum pemerintah daerah dalam konteks penyelenggaraan SPAM.⁹

Dari sisi akademik, penelitian mengenai SPAM sebenarnya telah banyak dilakukan, namun sebagian besar masih berfokus pada aspek teknis dan

⁸ Bappeda Kota Lhokseumawe. *Profil Daerah Kota Lhokseumawe*. 2023.

⁹ Nugroho, Riant. *Public Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 2021, hlm. 78.

manajemen pelayanan. Sementara itu, kajian yang secara khusus menyoroti tanggung jawab hukum pemerintah daerah dalam penyelenggaraan SPAM masih relatif terbatas, khususnya pada tingkat daerah seperti Kota Lhokseumawe. Hal ini menunjukkan adanya *research gap* yang perlu diisi melalui penelitian yang lebih komprehensif dan mendalam dari perspektif hukum.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dilihat bahwa terdapat kesenjangan yang cukup signifikan antara aturan hukum dengan fakta dilapangan dalam proyek SPAM. Di satu sisi, regulasi telah memberikan kerangka yang jelas mengenai tanggung jawab pemerintah daerah dalam menyediakan layanan air minum yang layak. Namun di sisi lain, implementasi di lapangan masih menghadapi berbagai kendala yang menyebabkan belum optimalnya pemenuhan hak masyarakat atas air bersih. Kesenjangan inilah yang menjadi dasar utama pentingnya penelitian ini dilakukan.¹⁰

Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya bertujuan untuk mengkaji aspek normatif dari peraturan perundang-undangan yang mengatur SPAM, tetapi juga untuk menganalisis implementasinya di lapangan, khususnya di Kota Lhokseumawe. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum, terutama dalam bidang hukum administrasi negara, serta menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas pelayanan air minum kepada masyarakat.

Berdasarkan berbagai permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, dapat dipahami bahwa penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM)

¹⁰ Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2020, hlm. 42.

bukan hanya persoalan teknis pelayanan publik, melainkan juga menyangkut aspek tanggung jawab hukum pemerintah daerah sebagai penyelenggara pemerintahan. Dalam kerangka hukum administrasi negara, setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada kewenangan yang sah serta dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*). Oleh karena itu, kegagalan dalam penyediaan layanan air minum tidak dapat semata-mata dipandang sebagai kekurangan teknis, tetapi juga sebagai bentuk ketidakefektifan dalam pelaksanaan tanggung jawab hukum pemerintah daerah.¹¹

Di samping persoalan belum optimalnya pelayanan air minum, pelaksanaan pembangu SPAM di Kota Lhokseumawe juga menimbulkan persoalan lain yang perlu diperhatikan, yaitu dampak pekerjaan pembangunan jaringan pipa terhadap kondisi jalan dan keselamatan pengguna jalan. Kegiatan penggalian badan atau bahu jalan untuk pemasangan jaringan pipa dapat meninggalkan kondisi jalan yang rusak atau belum dipulihkan secara optimal. Kondisi tersebut berpotensi mengganggu kenyamanan dan keselamatan masyarakat, bahkan telah dikaitkan dengan terjadinya sejumlah insiden kecelakaan lalu lintas di lokasi pekerjaan. Keadaan ini menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur SPAM sebagai bagian dari pelayanan publik tidak hanya harus memperhatikan tercapainya tujuan penyediaan air minum, tetapi juga kewajiban menjaga keamanan dan kepentingan masyarakat selama proses pembangunan berlangsung.¹²

¹¹ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2021, 28.

¹² RRI Lhokseumawe, Proyek Galian SPAM Lhokseumawe Disorot, Keselamatan Warga Terabaikan, Daikses dari <https://rri.co.id/lhokseumawe/regional/2171070/proyek-galian-spam->

Dalam konteks tersebut, konsep tanggung jawab hukum menjadi sangat penting untuk dikaji. Tanggung jawab pemerintah daerah tidak hanya terbatas pada aspek administratif, tetapi juga dapat mencakup tanggung jawab perdata maupun tanggung jawab publik apabila terdapat kerugian yang dialami oleh masyarakat akibat tidak terpenuhinya hak atas air bersih. Hal ini sejalan dengan prinsip bahwa setiap penyelenggara pelayanan publik wajib memberikan pelayanan yang sesuai dengan standar yang telah ditetapkan, serta bertanggung jawab atas segala akibat yang timbul dari pelayanan tersebut.¹³

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat kesenjangan antara ketentuan normatif mengenai tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan dan pengelolaan SPAM dengan kondisi empiris di Kota Lhokseumawe yang menunjukkan belum optimalnya pelayanan air minum kepada masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan suatu kajian hukum untuk menganalisis pelaksanaan pengelolaan SPAM serta bentuk tanggung jawab hukum Pemerintah Daerah Kota Lhokseumawe terhadap penyelenggaraan SPAM.¹⁴

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis berminat untuk mengkaji serta memperdalam persoalan ini dalam bentuk tugas akhir yang berjudul “**Analisis Tanggung Jawab Hukum Pemerintah Daerah Kota Lhokseumawe Dalam Proyek Sistem Penyediaan Air Minum (Spam)**”

lhokseumawe-disorot-keselamatan-warga-terabaikan?utm_source=chatgpt.com, pada 22 Agustus 2026, pukul 00.05 WIB.

¹³ Sinambela, Lijan Poltak. *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara, 2020, hlm. 66.

¹⁴ Sari, Indah Permata. Analisis Pelayanan Air Bersih di Kota Lhokseumawe. *Skripsi*, Fakultas Teknik, Universitas Malikussaleh, 2023, hlm. 34.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana bentuk tanggung jawab hukum Pemerintah Daerah Kota Lhokseumawe dalam penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM)?
2. Bagaimana Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) oleh Pemerintah Daerah Kota Lhokseumawe?

C. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bentuk tanggung jawab hukum Pemerintah Daerah Kota Lhokseumawe dalam penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM).
2. Untuk mengetahui dan menganalisis terkkait Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) oleh Pemerintah Daerah Kota Lhokseumawe.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum administrasi negara yang berkaitan dengan pelayanan publik dan tanggung jawab pemerintah daerah. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi bagi

penelitian-penelitian selanjutnya yang mengkaji tentang Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) dari perspektif hukum.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

a. Bagi Pemerintah Daerah

Sebagai bahan evaluasi dalam meningkatkan kinerja dan kualitas pelayanan publik, khususnya dalam penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM).

b. Bagi Masyarakat

Sebagai sumber informasi mengenai hak-hak masyarakat dalam memperoleh pelayanan air minum yang layak serta bentuk tanggung jawab pemerintah daerah apabila terjadi permasalahan dalam pelayanan tersebut.

c. Bagi Peneliti

Sebagai sarana untuk mengembangkan kemampuan analisis dan pemahaman dalam bidang hukum, khususnya terkait dengan tanggung jawab pemerintah daerah dalam pelayanan publik.

E. Tinjauan Pustaka

1. Tanggung Jawab Hukum

Tanggung jawab hukum merupakan salah satu konsep sentral dalam ilmu hukum yang menggambarkan keadaan seseorang atau suatu badan hukum yang wajib menanggung akibat dari suatu perbuatan, baik perbuatan tersebut dilakukan sendiri maupun dilakukan oleh pihak lain yang berada di bawah pengawasannya.

Secara umum, tanggung jawab hukum lahir manakala terdapat suatu perbuatan yang menimbulkan akibat hukum tertentu, sehingga subjek hukum yang melakukan perbuatan tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban, baik dalam bentuk sanksi, ganti rugi, maupun pemulihan keadaan.¹⁵

Beberapa ahli hukum memberikan definisi tersendiri mengenai tanggung jawab hukum. Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka menyatakan bahwa pertanggungjawaban hukum pada hakikatnya berkaitan erat dengan kewajiban hukum (*legal obligation*), yakni beban yang secara normatif harus dipikul oleh subjek hukum sebagai konsekuensi dari kedudukan, kewenangan, atau perbuatannya.¹⁶ Philipus M. Hadjon menambahkan bahwa dalam ranah hukum administrasi negara, tanggung jawab hukum harus dibedakan secara tegas antara tanggung jawab jabatan (*ambtelijke verantwoordelijkheid*) dan tanggung jawab pribadi (*persoonlijke verantwoordelijkheid*), sebab keduanya memiliki implikasi yang berbeda terhadap subjek yang dapat digugat maupun jenis pertanggungjawaban yang berlaku.¹⁷ Sementara itu, Titik Triwulan Tutik memandang tanggung jawab hukum sebagai bentuk kesediaan seseorang untuk melaksanakan kewajiban hukum tertentu dan menerima akibat atau sanksi apabila kewajiban itu tidak dipenuhi.¹⁸

¹⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018, hlm. 335.

¹⁶ Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Aneka Cara Pembedaan Hukum*, Bandung: Alumni, 2003, hlm. 47.

¹⁷ Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011, hlm. 172.

¹⁸ Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010, hlm. 226.

Ditinjau dari jenisnya, tanggung jawab hukum dapat dikelompokkan ke dalam beberapa kategori. Pertama, tanggung jawab hukum perdata (*privaatrechtelijke aansprakelijkheid*), yang timbul dari wanprestasi maupun perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.¹⁹ Kedua, tanggung jawab hukum pidana (*strafrechtelijke aansprakelijkheid*), yang lahir dari suatu tindak pidana dan berujung pada penjatuan pidana. Ketiga, tanggung jawab hukum administrasi (*administratiefrechtelijke aansprakelijkheid*), yang timbul dari pelaksanaan kewenangan pemerintahan dan dapat berupa sanksi administratif seperti teguran, pembekuan, hingga pencabutan izin.²⁰ Pembagian ini penting karena menentukan forum penyelesaian sengketa yang berbeda, baik melalui peradilan umum, peradilan pidana, maupun Peradilan Tata Usaha Negara.

Dalam perkembangan hukum administrasi modern, dikenal pula asas *contrarius actus*, yakni asas yang menyatakan bahwa keabsahan dan tanggung jawab atas suatu keputusan tata usaha negara berada pada pejabat yang berwenang mengeluarkan keputusan tersebut, sehingga pembatalannya juga hanya dapat dilakukan oleh pejabat yang sama atau atasannya.²¹ Selain itu, berkembang pula konsep tanggung jawab negara (*state responsibility*) yang menempatkan negara sebagai subjek hukum yang dapat dimintai pertanggungjawaban atas kerugian yang diderita warga negara akibat tindakan penyelenggara negara, sebuah gagasan

¹⁹ Pasal 1365, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).

²⁰ Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 340.

²¹ Philipus M. Hadjon, dkk., *Op. Cit.*, hlm. 185.

yang semakin relevan seiring penguatan prinsip good governance dan perlindungan hak asasi manusia dalam penyelenggaraan pemerintahan.²²

2. Pengertian Kewenangan

Kewenangan (*bevoegdheid*) merupakan konsep sentral dalam hukum administrasi negara karena setiap tindakan pemerintahan hanya dapat dinyatakan sah apabila didasarkan pada kewenangan yang melekat pada badan atau pejabat yang mengeluarkannya. Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa wewenang pemerintahan senantiasa berisi kewajiban bagi pemegangnya untuk menggunakannya sesuai dengan tujuan pemberian wewenang tersebut, sehingga wewenang tidak dapat digunakan secara bebas tanpa batas.²³ Konsep ini menjadi pijakan untuk memahami relasi kekuasaan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Aceh, dan Pemerintah Kota Lhokseumawe dalam penyelenggaraan urusan air minum.

Secara teoretik, kewenangan pemerintahan diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi adalah pemberian kewenangan baru kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau undang-undang; delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari badan yang lebih tinggi kepada badan yang lebih rendah disertai peralihan tanggung jawab; sedangkan mandat adalah pelimpahan kewenangan

²² Yos Johan Utama, "Konsep Tanggung Jawab Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 43, No. 4, 2014, hlm. 490-491.

²³ Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang," *Yuridika*, No. 5 & 6 Tahun XII, September-Desember 1997.

yang tanggung jawabnya tetap berada pada pemberi mandat.²⁴ Ketiga bentuk kewenangan ini memiliki konsekuensi hukum yang berbeda, khususnya dalam menentukan pihak yang bertanggung jawab atas keputusan atau tindakan yang dihasilkan.

Terdapat pula pembedaan penting antara istilah kewenangan dan wewenang, di mana kewenangan merujuk pada kekuasaan yang bersifat formal dan melekat pada suatu jabatan, sedangkan wewenang lebih menunjuk pada lingkup tindakan tertentu yang dapat dilakukan berdasarkan kewenangan tersebut.²⁵ Ridwan HR menambahkan bahwa oleh karena wewenang pemerintahan bersumber dari peraturan perundang-undangan, maka pemerintah tidak dapat bertindak di luar kewenangan yang telah ditetapkan, sebab tindakan yang demikian dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*).²⁶

3. Pemerintahan Daerah

Pemerintah Daerah merupakan salah satu pilar penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang menganut asas desentralisasi. Secara normatif, Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

²⁴ Pasal 1 angka 22, 23, dan 24, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).

²⁵ "Catatan Evaluasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP)," Pengadilan Tata Usaha Negara Mataram, <https://www.ptun-mataram.go.id/berita/artikel/551-catatan-evaluasi-undang-undang-no-30-tahun-2014-tentang-administrasi-pemerintahan-uu-ap-2.html>, diakses 2 Agustus 2026.

²⁶ "Pengertian Atribusi, Delegasi dan Mandat," Klinik Hukumonline, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/pengertian-atribusi--delegasi-dan-mandat-lt5816ab-6ea74a7/>, diakses 2 Agustus 2026,

Daerah²⁷ mendefinisikan Pemerintahan Daerah sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun Pemerintah Daerah sendiri didefinisikan sebagai kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Bagir Manan menjelaskan bahwa desentralisasi merupakan bentuk susunan organisasi negara yang terdiri atas satuan-satuan pemerintahan pusat dan satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, yang dibentuk berdasarkan teritorial maupun fungsi pemerintahan tertentu, dengan tujuan agar pelayanan kepada masyarakat dapat diselenggarakan oleh tingkatan pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat itu sendiri²⁸. Josef Riwu Kaho menambahkan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi teritorial atau otonomi daerah, masih terdapat tugas-tugas pemerintahan tertentu yang tetap diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, baik karena penyelenggaraannya lebih efektif dilakukan secara sentral maupun karena keterbatasan kemampuan daerah, sehingga isi otonomi daerah pada akhirnya bergantung pada tingkat perkembangan dan kemampuan masyarakat daerah yang bersangkutan²⁹.

²⁷ Pasal 1 angka 2, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.

²⁸ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm. 27.

²⁹ Josef Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Polgov Fisipol UGM, 2012, hlm. 43.

H.A.W. Widjaja berpandangan bahwa otonomi daerah pada hakikatnya memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan prakarsa sendiri sesuai aspirasi masyarakat, namun kewenangan tersebut tetap harus tunduk pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat guna menjaga keseragaman pelayanan dasar di seluruh wilayah Indonesia³⁰.

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia menganut tiga asas, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian wewenang Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah, sedangkan asas tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat³¹. Riwu Kaho mencatat bahwa keuntungan dianutnya asas desentralisasi antara lain mengurangi penumpukan pekerjaan di pusat pemerintahan, mempercepat penanganan masalah yang mendesak di daerah tanpa harus menunggu instruksi Pemerintah Pusat, serta memungkinkan perhatian yang lebih besar terhadap kekhasan sosial budaya masing-masing daerah³².

³⁰ H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002, hlm. 18.

³¹ Pasal 1 angka 8, angka 9, dan angka 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³² Josef Riwu Kaho, *sebagaimana dikutip dalam Modul 1 Konsep-Konsep Dasar Pemerintahan Daerah*, Universitas Terbuka, hlm. 1.9.

4. Pemerintah Daerah Kota Lhokseumawe

Kota Lhokseumawe merupakan salah satu daerah otonom kabupaten/kota di Provinsi Aceh yang dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kota Lhokseumawe³³, yang ditetapkan pada tanggal 21 Juni 2001 sebagai peningkatan status dari Kota Administratif Lhokseumawe yang sebelumnya dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1986 tentang Pembentukan Kota Administratif Lhokseumawe³⁴. Wilayah Kota Lhokseumawe pada saat pembentukannya meliputi Kecamatan Banda Sakti, Kecamatan Muara Dua, dan Kecamatan Blang Mangat, yang kemudian dalam perkembangannya dimekarkan sehingga saat ini Kota Lhokseumawe terdiri atas empat kecamatan, yaitu Kecamatan Banda Sakti, Muara Dua, Muara Satu, dan Blang Mangat.

Sebagai bagian dari Provinsi Aceh, Pemerintah Daerah Kota Lhokseumawe memiliki kedudukan hukum yang khas dibandingkan pemerintah daerah kabupaten/kota pada umumnya, karena tunduk pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh³⁵ yang memberikan keistimewaan dan kewenangan khusus kepada Aceh untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, termasuk penggunaan istilah Qanun sebagai padanan Peraturan Daerah. Pasal 1 angka 29 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 mendefinisikan Qanun sebagai

³³ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kota Lhokseumawe, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 82.

³⁴ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kota Lhokseumawe.

³⁵ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62.

peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh³⁶, sehingga produk hukum daerah yang dibentuk oleh Pemerintah Kota Lhokseumawe bersama Dewan Perwakilan Rakyat Kota disebut Qanun Kota Lhokseumawe, dan kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan setara dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota pada umumnya, yakni berada di bawah Undang-Undang³⁷.

Susunan Pemerintah Daerah Kota Lhokseumawe terdiri atas Wali Kota sebagai kepala daerah, Wakil Wali Kota, serta perangkat daerah yang membantu penyelenggaraan urusan pemerintahan, sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Qanun Kota Lhokseumawe tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Lhokseumawe. Wali Kota Lhokseumawe, sebagaimana kepala daerah pada umumnya, bertanggung jawab atas penetapan kebijakan daerah di seluruh sektor pemerintahan, termasuk sektor pelayanan dasar seperti penyediaan air minum, dan dalam kapasitas tertentu juga bertindak sebagai Kuasa Pemilik Modal atas Badan Usaha Milik Daerah yang dimiliki Kota Lhokseumawe³⁸.

Dalam rangka menyelenggarakan pelayanan dasar kepada masyarakat, khususnya di bidang penyediaan air minum, Pemerintah Kota Lhokseumawe telah membentuk Perusahaan Daerah Air Minum Ie Beusaree Rata Kota Lhokseumawe melalui Qanun Kota Lhokseumawe Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pendirian

³⁶ Pasal 1 angka 29, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

³⁷ Media Syari'ah, "Pembatalan Qanun Aceh Melalui Executive Review dan Judicial Review", Vol. 21, No. 2, 2019.

³⁸ Bandingkan dengan kedudukan Wali Kota Lhokseumawe selaku Kuasa Pemilik Modal sebagaimana disebutkan dalam pemberhentian Direktur PDAM Ie Beusaree Rata oleh Wali Kota Lhokseumawe, Line1News, "Wali Kota Sayuti Copot Direktur PDAM Ie Beusaree Rata", 29 Oktober 2025.

Perusahaan Daerah Air Minum Ie Beusaree Rata Kota Lhokseumawe³⁹, sebagai Badan Usaha Milik Daerah yang bertujuan menunjang pembangunan daerah, memberikan pelayanan kebutuhan air minum yang memenuhi syarat kesehatan bagi masyarakat, serta menghimpun dana sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah⁴⁰. Untuk mendukung permodalan Perusahaan Daerah Air Minum tersebut, Pemerintah Kota Lhokseumawe secara berkala memberikan penyertaan modal daerah berdasarkan Qanun Kota Lhokseumawe Nomor 4 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Qanun Kota Lhokseumawe Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penyertaan Modal Daerah pada Perusahaan Daerah Air Minum Ie Beusaree Rata dan Perusahaan Daerah Pembangunan Lhokseumawe⁴¹.

Kedudukan Pemerintah Daerah Kota Lhokseumawe dalam penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum tidak dapat dilepaskan dari kewenangan yang diberikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kepada kabupaten/kota untuk menyelenggarakan urusan pekerjaan umum dan penataan ruang sub-bidang air minum dalam wilayahnya, sekaligus kewenangan khusus berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh untuk mengelola sumber daya alam, termasuk sumber daya air, sesuai dengan kekhususan otonomi Aceh. Kombinasi kedua kerangka hukum inilah yang menjadi dasar tanggung jawab hukum Pemerintah

³⁹ Qanun Kota Lhokseumawe Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Ie Beusaree Rata Kota Lhokseumawe.

⁴⁰ Pasal 6, Qanun Kota Lhokseumawe Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Ie Beusaree Rata Kota Lhokseumawe, sebagaimana dikutip dalam Portalsatu.com, "Total Penyertaan Modal Pemko Lhokseumawe untuk PDAM Ie Beusaree Rata Hampir Rp30 M", 3 Januari 2025.

⁴¹ Qanun Kota Lhokseumawe Nomor 4 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan Qanun Kota Lhokseumawe Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penyertaan Modal Daerah pada Perusahaan Daerah Air Minum Ie Beusaree Rata dan Perusahaan Daerah Pembangunan Lhokseumawe.

Daerah Kota Lhokseumawe dalam penyelenggaraan SPAM sebagaimana menjadi fokus penelitian ini.

5. Pengertian Sistem

Istilah sistem berasal dari bahasa Yunani *systema* yang berarti keseluruhan yang tersusun dari beberapa bagian, atau hubungan yang berlangsung antara sekumpulan bagian atau komponen secara teratur. Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan sistem sebagai perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas, atau sebagai susunan yang teratur dari pandangan, teori, asas, dan sebagainya⁴². Secara umum, sistem dapat dipahami sebagai suatu kumpulan objek atau unsur yang saling berhubungan, saling bekerja sama, dan saling memengaruhi satu sama lain, serta memiliki keterikatan pada tujuan yang sama dalam lingkungan tertentu.

Ludwig von Bertalanffy, sebagai peletak dasar teori sistem umum (*general system theory*), mendefinisikan sistem sebagai sekumpulan unsur yang berada dalam kondisi saling berinteraksi dan saling terikat satu sama lain dalam suatu relasi, baik antarunsur itu sendiri maupun antara unsur-unsur tersebut dengan lingkungannya⁴³. Jerry FitzGerald mendefinisikan sistem sebagai suatu jaringan kerja dari berbagai prosedur yang saling berkaitan dan berkumpul bersama untuk melaksanakan suatu kegiatan atau menyelesaikan suatu tujuan tertentu⁴⁴. Tata Sutabri menjelaskan bahwa sistem dapat dipahami dari dua pendekatan, yaitu

⁴² Kamus Besar Bahasa Indonesia, sebagaimana dikutip dalam Zonareferensi, "Pengertian Sistem", diakses melalui zonareferensi.com.

⁴³ Ludwig von Bertalanffy, *General System Theory: Foundations, Development, Applications*, New York: George Braziller, 1968, hlm. 55.

⁴⁴ Jerry FitzGerald, *Fundamentals of Systems Analysis*, New York: John Wiley & Sons, 1981, hlm. 5.

pendekatan yang menekankan pada prosedur dan pendekatan yang menekankan pada komponen atau elemen; dari sudut prosedur, sistem adalah jaringan kerja dari prosedur yang saling berhubungan, sedangkan dari sudut elemen, sistem adalah kumpulan elemen yang saling berinteraksi untuk mencapai suatu tujuan tertentu⁴⁵. Azhar Susanto menambahkan bahwa sistem adalah kumpulan atau grup dari sub-sistem, bagian, atau komponen apapun, baik fisik maupun non-fisik, yang saling berhubungan satu sama lain dan bekerja sama secara harmonis untuk mencapai satu tujuan tertentu⁴⁶.

Tata Sutabri lebih lanjut mengidentifikasi sejumlah karakteristik yang harus dimiliki oleh suatu sistem agar dapat disebut sebagai sistem yang utuh, yaitu adanya komponen sistem, batas sistem, lingkungan luar sistem, penghubung antarsubsystem, masukan (*input*), pengolahan (*process*), keluaran (*output*), serta sasaran atau tujuan sistem (*goal*)⁴⁷. Komponen sistem merupakan bagian-bagian atau subsystem yang saling bekerja sama membentuk satu kesatuan; batas sistem adalah pembatas antara suatu sistem dengan sistem lainnya atau dengan lingkungan luarnya; sedangkan penghubung sistem berfungsi menghubungkan satu subsystem dengan subsystem lainnya sehingga sumber daya dapat mengalir dari satu subsystem ke subsystem yang lain. Karakteristik-karakteristik inilah yang relevan digunakan untuk menganalisis sistem penyediaan air minum sebagai suatu kesatuan sarana dan prasarana, sebagaimana akan diuraikan pada sub-bab berikutnya.

⁴⁵ Tata Sutabri, Konsep Sistem Informasi, Yogyakarta: Andi Offset, 2012, hlm. 6.

⁴⁶ Azhar Susanto, Sistem Informasi Akuntansi, Bandung: Lingga Jaya, 2013, hlm. 22.

⁴⁷ Tata Sutabri, Konsep Sistem Informasi, Yogyakarta: Andi Offset, 2012, hlm. 13-15.

Dilihat dari jenisnya, sistem dapat dibedakan menjadi beberapa kategori. Pertama, sistem abstrak, yaitu sistem yang berupa pemikiran atau gagasan yang tidak tampak secara fisik, misalnya sistem filsafat atau sistem hukum; dan sistem fisik, yaitu sistem yang ada secara fisik dan dapat dilihat, misalnya sistem komputer atau sistem penyediaan air minum. Kedua, sistem alamiah, yaitu sistem yang terjadi melalui proses alam tanpa campur tangan manusia, seperti sistem tata surya; dan sistem buatan manusia, yaitu sistem yang dirancang dan dibangun oleh manusia untuk mencapai tujuan tertentu, misalnya sistem irigasi maupun sistem penyediaan air minum. Ketiga, sistem tertutup, yaitu sistem yang tidak berinteraksi dengan lingkungan di luar batasannya; dan sistem terbuka, yaitu sistem yang berhubungan dan dipengaruhi oleh lingkungan di luarnya, sebagaimana halnya sistem penyediaan air minum yang senantiasa dipengaruhi oleh faktor lingkungan seperti ketersediaan sumber air baku dan kondisi geografis wilayah pelayanannya.

Konsep sistem juga relevan digunakan dalam ranah ilmu hukum, khususnya dalam memahami hukum sebagai suatu sistem yang terdiri atas unsur-unsur yang saling berkaitan. Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa sistem hukum terdiri atas tiga unsur pokok, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*), yang ketiganya saling berinteraksi untuk menentukan efektivitas penegakan hukum dalam suatu masyarakat⁴⁸. Pendekatan sistemik ini menegaskan bahwa keberhasilan penyelenggaraan suatu bidang tertentu, termasuk penyelenggaraan

⁴⁸ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 1975, hlm. 14-16.

Sistem Penyediaan Air Minum, sangat bergantung pada keterpaduan antara struktur kelembagaan, substansi peraturan perundang-undangan, dan budaya kepatuhan hukum para pemangku kepentingan yang terlibat di dalamnya.

6. Sistem Penyediaan Air Minum

Sistem Penyediaan Air Minum, yang selanjutnya disingkat SPAM, secara normatif didefinisikan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum sebagai satu kesatuan sarana dan prasarana penyediaan air minum yang menghasilkan, menyalurkan, dan membagikan air minum kepada masyarakat untuk memenuhi kebutuhan yang sehat, bersih, dan produktif⁴⁹. Penyediaan air minum melalui SPAM ditujukan untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat, mendorong penggunaan air secara efisien, serta mendukung pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat, sehingga penyelenggaraannya tidak dapat dilepaskan dari fungsi negara dalam memenuhi hak dasar warga negara atas air.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 27/PRT/M/2016 tentang Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum⁵⁰ menjabarkan bahwa SPAM tersusun atas empat unit pokok yang saling berhubungan sebagai satu kesatuan sistem, yakni unit air baku, unit produksi, unit distribusi, dan unit pelayanan. Unit air baku berfungsi menyediakan air baku melalui bangunan penampungan dan/atau pengambilan air baku, unit produksi berfungsi mengolah air baku menjadi air minum melalui instalasi pengolahan air,

⁴⁹ Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum.

⁵⁰ Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 27/PRT/M/2016 tentang Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum.

unit distribusi berfungsi mengalirkan air minum dari unit produksi hingga ke unit pelayanan melalui sistem perpipaan, sedangkan unit pelayanan berfungsi menyalurkan air minum kepada pelanggan melalui sambungan langsung maupun hidran umum.

Dilihat dari jenis penyelenggaraannya, Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 membedakan SPAM menjadi dua kategori, yaitu SPAM dengan jaringan perpipaan dan SPAM bukan jaringan perpipaan⁵¹. SPAM jaringan perpipaan merupakan satu kesatuan sarana dan prasarana penyediaan air minum yang mengalirkan air melalui pipa, mulai dari unit air baku hingga unit pelayanan, sebagaimana halnya proyek SPAM yang diselenggarakan di Kota Lhokseumawe. Sementara itu, SPAM bukan jaringan perpipaan merupakan satu kesatuan sarana dan prasarana penyediaan air minum yang tidak menggunakan jaringan perpipaan, misalnya sumur dangkal, sumur pompa tangan, bak penampungan air hujan, terminal air, atau bangunan perlindungan mata air, yang umumnya dikembangkan untuk melayani wilayah dengan cakupan pelayanan yang terbatas.

Prinsip utama yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan SPAM dikenal dengan prinsip 4K, yaitu kualitas, kuantitas, kontinuitas, dan keterjangkauan. Prinsip kualitas mensyaratkan air minum yang dihasilkan memenuhi syarat kesehatan sebagaimana diatur dalam peraturan menteri yang membidangi kesehatan; prinsip kuantitas mensyaratkan ketersediaan air baku dalam jumlah yang cukup untuk memenuhi kebutuhan pelanggan; prinsip kontinuitas mensyaratkan air minum dapat mengalir secara terus-menerus selama dua puluh

⁵¹ Pasal 1 angka 3 dan angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum.

empat jam setiap hari; dan prinsip keterjangkauan mensyaratkan tarif air minum yang wajar dan terjangkau oleh masyarakat⁵². Keempat prinsip ini menjadi tolok ukur normatif untuk menilai keberhasilan penyelenggaraan SPAM oleh penyelenggara, baik penyelenggara tersebut berbentuk Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Unit Pelaksana Teknis, maupun badan usaha swasta yang bekerja sama dengan Pemerintah Daerah.

Dari segi kelembagaan penyelenggara, Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 menentukan bahwa penyelenggaraan SPAM diprioritaskan kepada Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik Daerah, dan apabila kedua badan usaha tersebut tidak dapat menjangkau seluruh wilayah pelayanan, Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dapat membentuk Unit Pelaksana Teknis atau Unit Pelaksana Teknis Daerah, maupun bekerja sama dengan badan usaha lainnya melalui skema kerja sama sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah⁵³. Ketentuan inilah yang menjadi dasar hukum bagi skema penyelenggaraan SPAM di Kota Lhokseumawe, yang dilaksanakan melalui kerja sama antara Perusahaan Daerah Air Minum Ie Beusaree Rata selaku Badan Usaha Milik Daerah dengan badan usaha swasta, sebagaimana akan dianalisis lebih lanjut pada bab pembahasan skripsi ini.

⁵² Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum, ketentuan mengenai hak masyarakat memperoleh air minum yang memenuhi standar kualitas, kuantitas, dan kontinuitas.

⁵³ Pasal 33, Pasal 34, dan Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum jo. Pasal 94 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

F. Penelitian Terdahulu

Penelitian sebelumnya berfungsi sebagai acuan untuk melakukan penelitian sehingga teori yang akan dipelajari dalam penelitian yang akan dilakukan dapat didukung. Berikut adalah beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian yang akan dilaksanakan:

1. Andriani, R. (2020) dalam jurnal *Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* dengan judul “Tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.” Penelitian ini menekankan pentingnya penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam setiap tindakan dan kebijakan pemerintah daerah. Menurut Andriani, pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik sering kali belum memenuhi prinsip akuntabilitas, transparansi, dan proporsionalitas sebagaimana diatur dalam hukum administrasi negara.⁵⁴ Penelitian ini menunjukkan bahwa tanggung jawab pemerintah daerah tidak hanya terbatas pada pelaksanaan kewenangan administratif, tetapi juga mencakup tanggung jawab moral dan sosial terhadap masyarakat. Hubungannya dengan penelitian ini terletak pada aspek kesamaan konsep tanggung jawab hukum, di mana proyek SPAM sebagai bentuk pelayanan publik harus dijalankan sesuai dengan AUPB untuk menghindari penyalahgunaan kewenangan dan dampak negatif terhadap masyarakat.

⁵⁴ Rina Andriani, “Tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik,” *Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* Vol. 9 No. 2, 2020, hlm. 211.

2. Marlia Sastro (2018) dalam penelitiannya yang berjudul “Partisipasi Publik dalam Perspektif Hukum Perizinan Lingkungan” menemukan bahwa rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam proses perizinan lingkungan merupakan salah satu penyebab utama munculnya konflik sosial di sekitar proyek pembangunan, baik dalam bidang industri, pertambangan, maupun infrastruktur publik. Penelitian ini menyoroti bahwa sebagian besar masyarakat hanya dilibatkan secara formal dalam proses penyusunan dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), tanpa benar-benar diberikan ruang untuk menyampaikan pendapat, keberatan, atau saran yang substantif terhadap kegiatan pembangunan yang akan dilakukan. Kurangnya partisipasi tersebut seringkali disebabkan oleh minimnya transparansi informasi dari pemerintah daerah maupun pihak pelaksana proyek, sehingga masyarakat tidak memiliki pemahaman yang cukup mengenai dampak sosial dan lingkungan yang mungkin timbul.⁵⁵
3. Lestari, D. dan Gunawan, H. (2021) dalam Jurnal Hukum dan Pembangunan berjudul “Tanggung Jawab Pemerintah terhadap Dampak Lingkungan Pembangunan Infrastruktur di Daerah” berfokus pada tanggung jawab pemerintah daerah terhadap kerusakan lingkungan akibat pembangunan infrastruktur publik.⁵⁶ Penelitian ini menemukan bahwa lemahnya pengawasan lingkungan dan pelaksanaan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) menjadi faktor utama timbulnya kerusakan

⁵⁵ Marlia Sastro, “Partisipasi Publik dalam Perspektif Hukum Perizinan Lingkungan,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan Berkelanjutan*, Vol. 5, No. 2, 2018, hlm. 145.

⁵⁶ Dewi Lestari dan Heri Gunawan, “Tanggung Jawab Pemerintah terhadap Dampak Lingkungan Pembangunan Infrastruktur di Daerah,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Vol. 51 No. 3, 2021, hlm. 357.

lingkungan akibat proyek pemerintah daerah. Pemerintah daerah sering kali memprioritaskan aspek ekonomi pembangunan tanpa memperhatikan keseimbangan ekologis sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Penelitian ini memiliki relevansi langsung dengan proyek SPAM, karena pembangunan infrastruktur penyediaan air minum dapat menimbulkan dampak ekologis seperti perubahan tata air, penurunan kualitas tanah, hingga pencemaran sumber air, yang semuanya menjadi tanggung jawab hukum pemerintah daerah sebagai pelaksana proyek.

4. Rudi Rahmad (2021) dalam artikelnya yang berjudul “Tanggung Jawab Pemerintah Daerah terhadap Pengelolaan Air Bersih di Daerah” menegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki tanggung jawab hukum untuk menjamin tersedianya air bersih yang layak bagi masyarakat serta mencegah terjadinya pencemaran lingkungan akibat kegiatan pembangunan infrastruktur air. Dalam penelitiannya, Rudi menjelaskan bahwa penyediaan air bersih merupakan bagian dari pelayanan publik yang bersifat esensial dan wajib diselenggarakan oleh pemerintah daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di mana urusan penyediaan air minum termasuk dalam kategori urusan wajib pelayanan dasar.⁵⁷
5. Pratama, A. (2022) dalam Jurnal Ius Quia Iustum berjudul “Implementasi Prinsip Kehati-hatian dalam Pengelolaan Sumber Daya Air oleh Pemerintah

⁵⁷ Rudi Rahmad, “Tanggung Jawab Pemerintah Daerah terhadap Pengelolaan Air Bersih di Daerah,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan Daerah*, Vol. 3, No. 2, 2021, hlm. 112.

Daerah” menyoroti tanggung jawab pemerintah daerah dalam menjaga kelestarian sumber daya air sebagai bagian dari pelayanan publik.⁵⁸

Pratama menjelaskan bahwa prinsip kehati-hatian (precautionary principle) merupakan salah satu prinsip fundamental dalam hukum lingkungan internasional dan nasional yang mewajibkan pemerintah untuk mencegah terjadinya kerusakan lingkungan meskipun belum ada kepastian ilmiah mengenai dampaknya. Dalam penelitian ini, ditemukan bahwa banyak proyek pemerintah daerah gagal menerapkan prinsip ini karena minimnya koordinasi antar-instansi dan lemahnya penegakan Hukum Lingkungan. Penelitian ini menjadi rujukan penting karena proyek SPAM secara langsung berkaitan dengan pengelolaan air dan membutuhkan penerapan prinsip kehati-hatian agar tidak menimbulkan kerusakan ekologis jangka Panjang.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian terdahulu karena memiliki fokus khusus pada tanggung jawab hukum pemerintah daerah dalam pelaksanaan proyek Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) sebagai bentuk pelayanan publik. Jika penelitian Andriani (2020) menekankan penerapan AUPB dalam pelayanan publik secara umum, Marlia Sastro (2018) membahas partisipasi publik dalam perizinan lingkungan, dan Lestari serta Gunawan (2021) meneliti tanggung jawab pemerintah terhadap dampak lingkungan pembangunan infrastruktur, maka penelitian ini lebih spesifik pada aspek hukum pengelolaan air bersih oleh pemerintah daerah.

⁵⁸ Andi Pratama, “Implementasi Prinsip Kehati-hatian dalam Pengelolaan Sumber Daya Air oleh Pemerintah Daerah,” *Jurnal Ius Quia Iustum* Vol. 29 No. 4, 2022, hlm. 589.

Berbeda pula dengan Rudi Rahmad (2021) yang mengulas pengelolaan air bersih secara umum dan Pratama (2022) yang menyoroti prinsip kehati-hatian dalam pengelolaan sumber daya air, penelitian ini menekankan tanggung jawab hukum pemerintah daerah terhadap proyek SPAM secara komprehensif, mencakup aspek hukum administrasi, lingkungan, dan pelayanan publik.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan pendekatan yang akan diterapkan dalam penelitian. Pada setiap penelitian didasarkan pada cakupan ilmu pengetahuan yang mendasari kegiatan penelitian.⁵⁹ Metode penelitian merupakan cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran seksama untuk mencapai tujuan dengan cara mencari, mencatat dan merumuskan serta menganalisis hingga menyusun laporan.⁶⁰ Untuk mempermudah penulisan penelitian ini, maka penulis menggunakan penelitian sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian, Pendekatan, Sifat, dan Bentuknya

a. Jenis Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif merupakan proses penelitian untuk meneliti dan mengkaji tentang hukum sebagai norma, aturan, asas hukum, prinsip hukum, doktrin hukum, teori hukum, dan kepustakaan lainnya untuk menjawab permasalahan hukum yang diteliti.⁶¹ Penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentuan apakah suatu

⁵⁹ Fakultas Hukum Universitas Mlikussaleh, *Buku Panduan Akademik*, Lhokseumawe: Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh, 2016, hlm. 8.

⁶⁰ Chalid Narbuko, Sri Mamudji, *Metode Penelitian*, Jakarta: Bumi Aksara, 2007, hlm. 13.

peristiwa sudah benar atau salah serta bagaimana sebaiknya menurut hukum, sehingga penelitian ini dapat dimulai dari peristiwa hukum dan selanjutnya akan dilakukan pencarian rujukan norma hukum seperti perundang-undangan, asas-asas hukum, maupun doktrin hukum yang diajarkan para ahli hukum untuk mencari konstruksi hukum maupun hubungan hukum.

b. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan kasus adalah pendekatan dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi.⁶² Penelitian ini sering juga disebut dengan penelitian yang bertitik tolak pada data primer, yaitu data yang didapatkan langsung dari masyarakat sebagai sumber pertama dengan melalui kegiatan penelitian.

c. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, sifat deskriptif digunakan untuk memberikan gambaran mengenai bagaimana tanggung jawab hukum pemerintah daerah dilaksanakan dalam pengelolaan proyek SPAM di Kota Lhokseumawe. Analisis dilakukan dengan menelaah aspek normatif agar memperoleh gambaran menyeluruh mengenai aturan hukum terkait.

d. Bentuk Penelitian

Penelitian ini berupa penelitian preskriptif yang dilakukan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan

⁶² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2017, hlm. 133.

keadaan/fakta yang ada.⁶³ Penelitian ini bertujuan guna memberikan pemahaman terkait isu hukum yang dibahas yaitu terkait tanggung jawab hukum pemerintah daerah Kota Lhokseumawe terhadap Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM).

2. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum adalah segala apa saja yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, memaksa, yakni aturan-aturan yang kalau dilanggar mengakibatkan sanksi yang tegas. Materi otoritatif yang memuat informasi, aturan, norma, serta gagasan teoretis maupun empiris yang digunakan oleh peneliti untuk menganalisis dan memecahkan isu hukum yang sedang diteliti.

a. Bahan Hukum Primer

Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer sebagai dasar utama, termasuk undang-undang, Qanun Lhokseumawe, dan peraturan pemerintah untuk menganalisis isu hukum yang relevan.

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
4. Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum
5. Peraturan Walikota Lhokseumawe Nomor 39 Tahun 2024 tentang Rencana Induk Sistem Penyediaan Air Minum

⁶³ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, 2020, hlm. 26.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang terdiri dari buku-buku, karya tulis ilmiah, jurnal, pendapat ahli, kasus-kasus hukum, serta yurisprudensi yang mendukung analisis terhadap permasalahan yang diteliti.⁶⁴

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti penjelasan perundang-undangan, kamus, enslikopedia hukum, dan indeks majalah hukum.

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang akan digunakan oleh penulis berupa studi kepustakaan. Di mana penelitian ini menggunakan sumber dari putusan pengadilan, buku, jurnal, undang-undang, dan bacaan bahan hukum lainnya terkait Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM), sebagai referensi penulisan untuk mendapatkan landasan teori yang digunakan dan akan dikaitkan dengan masalah yang akan diteliti oleh penulis. Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian kepustakaan merupakan proses dokumentasi, dengan mengambil sumber informasi dari arsip atau sumber pustaka seperti buku, makalah, artikel, majalah, dan jurnal.⁶⁵

⁶⁴ Jhony Ibrahim, *Teori dan Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006, hlm. 295.

⁶⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudjii, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 33.

4. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan proses menyusun data agar dapat ditafsirkan (interpretasi). Penulis akan menganalisis bahan hukum yang berhubungan dengan Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Kota Lhokseumawe serta pengaturan hukum penyelenggaraan Proyek Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM).