

**PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN ANTAR
PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN KLATEN
DENGAN PEMERINTAH KOTA SURAKARTA
DALAM PEMANFAATAN SUMBER AIR
COKRO KLATEN BERDASAR
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Jadmiko Anom Husodo,⁹,Fiqi Fatichadiasty¹⁰

ABSTRAK

Era otonomi daerah, memberikan kewenangan kepada setiap daerah untuk mengatur dan mengelola sumber daya alam yang dimilikinya. Melalui kerjasama antar daerah optimalisasi pemanfaatan sumber daya alam khususnya air untuk kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia tersebut dapat terwujud. Namun dalam pelaksanaannya seringkali terjadi konflik/sengketa antar daerah yang disebabkan oleh adanya perbedaan persepsi/filosofi terhadap pemanfaatan sumber daya alam itu sendiri serta kurang cermatnya pemerintah daerah dalam mengkaji kerjasama yang dibuat terhadap peraturan perundang-undangan yang terus berubah secara dinamis. Seperti halnya sengketa kewenangan yang terjadi antara Pemerintah Kabupaten Klaten dengan Pemerintah Kota Surakarta dalam pemanfaatan sumber air Cokro di Kabupaten Klaten.

Kata kunci :Pemerintah Daerah, Kerjasama Antar Daerah, Pemanfaatan Sumber Daya Air

ABSTRACT

The regional autonomy, giving authority to each region to set and managing availability of natural resources. Through cooperation between the regions optimization the utilization of natural resources especially water to the welfare of all indonesians can be achieved .But in the fact, conflict / dispute often occur between regions caused by differences in perception/ philosophy to the utilization of natural resources itself and carefulness of local government in assessing cooperation made to rules regulations that constantly changing dynamically. Like dispute authority that occur between the Klaten district government with Surakarta government city in water resources Cokro utilization in Klaten district.

Keywords : *local governments, cooperation between the regions, utilization of water resources*

⁹ Dosen Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

¹⁰ Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

A. Pendahuluan

Sebagai negara yang berbentuk kesatuan, Indonesia menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerahnya. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan sebagian besar bidang pemerintahan.

Argumentasi pokok diperlukannya otonomi daerah yaitu dengan mengacu pada adanya beberapa keragaman dari setiap daerah. Adanya asas desentralisasi, Pemerintah Daerah diharapkan mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam menerapkan dan mewujudkan pengelolaan sumberdaya alam yang lebih baik karena para pengambil keputusan berada dan lebih dekat dengan masyarakat setempat. Pemerintah Daerah dianggap lebih mengetahui persoalan dan kebutuhan masyarakat di daerahnya sendiri dibandingkan dengan pemerintah pusat. Dengan demikian desentralisasi akan mewujudkan pembangunan yang lebih partisipatif, peningkatan pemerataan pendapatan masyarakat lokal dari hasil pemanfaatan sumberdaya alam dan diharapkan pula untuk lebih bertanggung jawab dalam penerapan prinsip-prinsip keberlanjutan dalam pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup di daerahnya

Kabupaten Klaten merupakan daerah dengan potensi sumber daya alam yang melimpah utamanya dalam sumber daya air. Kekayaan sumber daya air tersebut menjadi salah satu modal dasar dalam mengelola dan membangun daerahnya. Meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa dalam mengelola sumber daya air tersebut terdapat berbagai persoalan yang menjadi dinamika dalam pelaksanaan pemerintahan. Persoalan sumberdaya alam menjadi sangat penting ketika dikaitkan dengan implementasi otonomi daerah. Kewenangan pengelolaan sumberdaya air yang selama ini terkesan mengabaikan koordinasi diantara level pemerintahan menjadi fakta empirik bagi pemerintah dalam mewujudkan pembangunan lingkungan yang berkelanjutan. Kerjasama antar

Pemerintah Daerah belum terwujud sebagaimana mestinya. Seperti halnya konflik antara Pemerintah Kota Solo dan Pemerintah Kabupaten Klaten atas mata air Cokro Tulung. Penyebab konflik tersebut adalah karena tidak adanya kerja sama antar pemangku kepentingan dalam kawasan tersebut (<http://www.neraca.co.id/article/27675/pengelolaan-sda-terpadu-mutlak-diperlukan> diakses pada tanggal 6 November 2016). Tanpa mengutamakan aspek pendayagunaan dan keberlangsungan sumber daya air itu sendiri. Bahkan upaya Mediasi sudah dilakukan beberapa kali soal pemanfaatan mata air Cokro, Tulung, akan tetapi masih mengalami jalan buntu (<http://www.suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2012/12/13/208451/Mediasi-soal-Air-Cokro-Buntudiakses> pada tanggal 6 November 2016).

Implementasi asas desentralisasi yang menekankan pada otonomi daerah seluas-luasnya dan bertanggungjawab menentukan peran dan kreatifitas dari Pemerintah Daerah dalam mengelola dan mengembangkan daerahnya. Kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah dalam pengelolaan sumber daya air perlu untuk dimaksimalkan dengan tetap memperhatikan pola koordinasi dan luasnya kewenangan yang dimiliki. Oleh sebab itu ditinjau dari permasalahan horisontal yang muncul diantara Pemerintah Daerah dari konflik kepentingan sumber daya air antara Kabupaten Klaten dengan Kota Surakarta yang belum menemukan jalan penyelesaian hingga saat ini, maka penulis bermaksud untuk mengadakan penelitian hukum **“Penyelesaian Sengketa Kewenangan Antar Pemerintah Daerah Kabupaten Klaten Dengan Pemerintah Kota Surakarta Dalam Pemanfaatan Sumber Air Cokro Klaten berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan”**.

B. Metode Penelitian

Penulisan hukum ini termasuk ke dalam jenis penelitian hukum normatif atau dikenal sebagai penelitian hukum doktrinal. Pendekatan yang digunakan penulis adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konsep. Sumber hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum

primer dan bahan hukum sekunder. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi tekstual dan untuk melengkapi data dilakukan pengambilan informasi melalui wawancara. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode silogisme yang menggunakan pola pikir deduktif.

C. Pembahasan

Indonesia merupakan negara yang memiliki kekayaan yang melimpah. Oleh karena itu potensi sumberdaya alam yang begitu besar ini diperlukan pengelolaan yang bijaksana, guna memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Indonesia, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Pelaksanaan otonomi daerah telah membawa banyak perubahan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Perubahan tersebut diantaranya menyangkut hal pengelolaan serta pemanfaatan sumber daya alam.

Adanya otonomi daerah dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam pada dasarnya bertujuan untuk memberikan keleluasaan pada daerah dalam mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam bagi kesejahteraan masyarakat di daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan pendayagunaan sumberdaya alam strategis berada pada pemerintah pusat, tetapi daerah juga mempunyai wewenang untuk mengelola sumber daya alam yang ada di wilayahnya. Sehingga dapat dikatakan, pengelolaan sumber daya alam dalam konteks otonomi daerah ini pada dasarnya adalah *power sharing* kewenangan pengelolaan sumber daya alam antar pemerintah dengan provinsi dan kabupaten/kota (Hikmat Ramadan, 2003:11).

Sengketa yang terjadi di Pemerintah Kabupaten Klaten yang merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Tengah berada dibagian selatan dengan ibukota Kota Klaten, merupakan salah satu contoh nyata permasalahan pelaksanaan otonomi daerah dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam. Wilayah Kabupaten Klaten merupakan salah

satu kabupaten yang berada di wilayah administrasi Balai Besar Sungai Bengawan Solo, oleh karena itu potensi air permukaan yang terdiri dari sungai mata air yang berada di wilayah tersebut termasuk dalam wewenang pengawasan Balai Besar Wilayah Sungai Bengawan Solo menurut Keppres Nomor 12 Tahun 2012 (Kementrian Pekerjaan Umum Direktorat Jendral Sumber Daya Air Balai Besar Wilayah Sungai Bengawan Solo, 2013:3). Berkaitan dengan tugas dan kewenangan pemerintah daerah dalam menyediakan *Public Goods*, Seperti halnya pemanfaatan sumber daya air maka Pemerintah Kota Surakarta terhadap Kabupaten Klaten berjalan semenjak Jaman Belanda, dimana pada saat itu masih dalam bentuk Keraton Kasunanan Surakarta dan Kabupaten Klaten belum terbentuk sebagai suatu daerah otonom seperti saat ini. Upaya pemenuhan kebutuhan air bersih untuk warga Surakarta ini diselenggarakan melalui Perusahaan Daerah Air Minum Surakarta (PDAM Surakarta) yang berasal dari Umbul Ingas Desa Cokro, Kecamatan Tulung, Kabupaten Klaten (Kementrian Pekerjaan Umum Direktorat Jendral Sumber Daya Air Balai Besar Wilayah Sungai Bengawan Solo, 2013:5).

Seiring dengan perjalanan waktu, dari era penjajahan Belanda, Jepang hingga pada era otonomi daerah seperti saat ini hubungan Pemerintah Kota (Pemkot) Surakarta dan Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Klaten terus mengalami perubahan. Selama ini perjalanan kerjasama pemanfaatan air baku yang dilakukan Pemkot Surakarta dengan Pemda Klaten berjalan dengan lancar, akan tetapi pada tahun 2012 muncul perselisihan yang sebenarnya diakibatkan kurang adanya komunikasi yang baik antar kedua daerah yang diawali atas permasalahan besarnya biaya kompensasi berupa sumbangan pihak ketiga yang selama ini dibayarkan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Surakarta ke Pemkab Klaten yang terus dinaikkan, hingga puncaknya pada akhir tahun 2012 terjadi penundaan pembayaran sumbangan oleh PDAM Surakarta. (Ita, Kepala Bagian Hukum PDAM Surakarta, Wawancara Pribadi, Surakarta, 16 Maret 2017, pukul 10.30 wib).

Pendistribusian sumber mata air Cokro ke Kota Surakarta merupakan suatu kebiasaan yang sudah dilakukan sejak lama, dimana kebiasaan tersebut

dapat dikatakan sebagai suatu adat yang berlangsung sejak lama. Hal inilah yang mendasari kerjasama pemanfaatan air selama ini. Sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 18 B UUD NRI Tahun 1945 ayat (1):

“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”

Kemudian pada ayat (2) yang berbunyi :

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Berdasarkan uraian Pasal 18 B UUD NRI Tahun 1945 diatas dapat diketahui bahwa masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya diakui dan dihormati oleh Negara sepanjang masih diakui, sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan. Selain itu adapun dikatakan kebiasaan dalam pengelolaan sumber daya air Cokro ini merupakan suatu adat dikarenakan konsep dari hukum adat itu sendiri memiliki banyak perwujudan dimana bentuknya tidak hanya secara baku melainkan: tingkah laku nyata dalam masyarakat baik dalam bentuk perbuatan yang berlangsung sekali saja (einmalig) maupun dalam bentuk kebiasaan-kebiasaan, atau dalam bentuk keputusan-keputusan dengan tidak menutup kemungkinan berbentuk tertulis. (<https://media.neliti.com/media/publications/43606-ID-the-existence-ofcustomary-law-in-the-polemics-of-positive-law-a-study-from-the.pdf> diakses pada tanggal 12 Mei 2017). Sehingga dalam hal ini secara tidak langsung negara mengakui hubungan pemanfaatan air yang dilakukan oleh Pemkab Klaten dan Pemkot Surakarta yang sudah berupa adat dimana dilakukan sejak Indonesia masih dijajah Belanda.

Sementara itu, terdapat pendapat lain yang menyatakan bahwa suatu kerjasama antar Pemerintah Daerah, dapat dilakukan dalam beberapa bentuk

yaitu bentuk perjanjian dan bentuk pengaturan (Rosen, 1993:10). Bentuk-bentuk perjanjian (forms of agreement) dibedakan atas:

- a. *Handshake Agreements*, yaitu pengaturan kerjas yang tidak didasarkan atas perjanjian tertulis
- b. *Written Agreements*, yaitu pengaturan kerjasama yang didasarkan atas perjanjian tertulis.

Bentuk "handshake *agreements*" merupakan bentuk yang banyak menimbulkan konflik dan kesalahpahaman (*misunderstanding*), sementara bentuk tertulis dibutuhkan untuk melakukan program kontrak, kepemilikan bersama, atau usaha membangun unit pelayanan bersama (https://www.bappenas.go.id/files/7713/5230/0987/03yeremiastkeban__20091014131110__2258__0.pdf diakses pada 20 Maret 2017).

Keputusan kenaikan biaya sumbangan yang ditetapkan Pemda Klaten dinilai dilakukan secara sepihak oleh Pemkot Surakarta, dinilai bukan tidak beralasan dikarenakan kenaikan biaya sumbangan pihak ketiga tersebut menurut Pemkab Klaten air baku yang dimanfaatkan Pemda Surakarta juga dijual kembali kepada pelanggan PDAM Kota Surakarta. Perselisihan yang terjadi antara Pemkab Klaten dengan Pemkot Surakarta tersebut terus berjalan dengan sikap Pemkot Surakarta yang tidak mau menerima keputusan yang dianggap sepihak oleh Pemerintah Kabupaten Klaten dalam meningkatkan tarif sumbangan dimana hal tersebut dirasa membebani APBD Surakarta selain itu hingga adanya keputusan sepihak tersebut belum ada perhitungan serta alasan yang rasional yang dapat dijelaskan dari Pemerintah Daerah Klaten, sehingga Pemkot Surakarta enggan untuk membayarkan sumbangan tersebut (Ita, Kepala Bagian Hukum PDAM Surakarta, Wawancara Pribadi, Surakarta, 16 Maret 2017, pukul 10.30 wib).

Salah satu sumber pada media massa menjelaskan bahwa timbulnya sengketa ini juga dikarenakan adanya penunggakan pembayaran PDAM Solo

yang belum membayar setoran kontribusi selama 12 bulan sepanjang 2012 senilai Rp 4,1 miliar dari PDAM Solo, sehingga mandeknya setoran kontribusi tersebut mengakibatkan pendapatan asli daerah (PAD) Klaten tahun 2012 ini tidak maksimalnya pembangunan daerah (<http://www.solopos.com> Kamis, 3 Desember 2012 03:00 WIB, Klaten Ancam PDAM Solo, DPRD Tak Ambil Pusing, diakses Kamis 11 Mei 2017, 23:20 WIB).

Saat perselisihan terjadi Ibu Ita menjelaskan bahwa tidak dibenarkan selama ini PDAM Surakarta tidak membayarkan kewajibannya terhadap Pemda Klaten berupa pembayaran pajak atas pemanfaatan air baku tersebut, yang ada hanyalah PDAM Surakarta memang menunda pembayaran atas sumbangan yang sudah sejak jaman dahulu dilakukan semenjak dikeluarkannya keputusan sepihak kenaikan sumbangan Pemerintah Daerah Klaten pada tahun 2012. Akan tetapi, PDAM Surakarta tetaplah membayarkan kewajibannya berupa pajak atas pengambilan dan/ pemanfaatan sumber air permukaan terhadap Pemerintah Daerah Klaten yang dibayarkan di Pemerintah Provinsi Jawa Tengah (Ita, Kepala Bagian Hukum PDAM Surakarta, Wawancara Pribadi, Surakarta, 16 Maret 2017, pukul 10.30 wib).

Terjadinya perbedaan pendapat mengenai jenis air apa yang dimanfaatkan oleh Pemerintah Kota Surakarta selama ini maka dilakukan pembahasan bersama yang dilakukan kedua daerah tersebut untuk menyepakati bahwa pemanfaatan sumber mata air Cokro ini adalah Pemanfaatan Air Permukaan dengan didukung data dan penelitian yang telah dilakukan Pemkot Surakarta (Ita, Kepala Bagian Hukum PDAM Surakarta, Wawancara Pribadi, Surakarta, 16 Maret 2017, pukul 10.30 wib).

Seperti yang disampaikan dalam media Solopos, permintaan mediasi tersebut sudah disampaikan PDAM Solo kepada Pemprov Jateng yang mana permintaan mediasi tersebut merupakan tindak lanjut dari rekomendasi yang disampaikan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) (<http://www.solopos.com>, Selasa, 11 Desember 2012 16:16 WIB, Besok, Mediasi Pemkab Klaten-PDAM Solo Digelar, diakses 11 Mei 2017).

Selama tahap mediasi yang digelar beberapa kali sebagai tindak lanjut dari rekomendasi BPKP, Pemerintah Provinsi sudah berkonsultasi dengan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) untuk mengatasi masalah sumber air Cokro Tulung yang memicu ketegangan antara Pemkot Surakarta dan Pemkab Klaten belum menemui titik terang. Keduabelah pihak baik perwakilan Pemda Klaten maupun Pemkot Surakarta tetap berpendapat bahwa persoalan pemanfaatan air ini merupakan untuk kepentingan bersama sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa: *“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”*

Dari pasal diatas ini jelas terlihat bahwa dari awalnya peran negara dalam menguasai sumber daya alam sangat diutamakan dan tujuan kemakmuran rakyat sudah menjadi keinginan para pendiri bangsa ini. Jiwa Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 berlandaskan semangat sosial, yang menempatkan penguasaan barang untuk kepentingan publik (seperti sumber daya alam) pada negara. Selain itu memahami makna dari “dikuasai negara”, hak menguasai negara tidak boleh dilepaskan dari tujuan yaitu demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Bagir Manan, 2004:233)

Pemkot Surakarta beranggapan bahwa air merupakan sumber kehidupan bangsa Indonesia sehingga dapat dinikmati oleh seluruh bangsa Indonesia pula, dan semestinya urusan administrasi dapat dibicarakan dikemudian hari. Serupa dengan Pemda Klaten yang beranggapan bahwa setoran kontribusi yang berasal dari mata air Cokro Tulung yang digunakan oleh PDAM Surakarta juga untuk kepentingan rakyat, sehingga di Klaten maupun Solo, sama-sama untuk kepentingan rakyat (<http://www.kompasiana.com>, 7 Desember 2012 17:30, Ironis, Dua Kepala Daerah “Rebutan Air”, diakses pada 12 Mei 2017).

Adanya Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mempengaruhi jenis pajak dan pelaksanaan pembayarannya. Sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

dijelaskan dalam Pasal 2 huruf C bahwa pajak air permukaan merupakan jenis pajak provinsi. Sebelum munculnya ketetapan status jenis pemanfaatan air apa yang diambil oleh Pemkot Surakarta, selama ini baik Pemkot Surakarta maupun Pemkab Klaten memiliki pendapat masing-masing dimana Pemkot Surakarta berpandangan jika sumber mata air Cokro merupakan air permukaan, sementara Pemkab Klaten berpandangan bahwa itu adalah air tanah. Hal ini tentu nantinya akan berpengaruh terhadap pemenuhan jenis pajak serta tata cara pemungutan pajak yang akan dibebankan oleh Pemkot Surakarta

Jika dicermati, kewajiban membayar pajak oleh PDAM Solo sudah tertuang dalam Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Jawa Tengah (Jateng) Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Permukaan. Kontribusi PDAM Surakarta ke Pemkab Klaten memang bersifat sumbangan. Sebagai sumbangan tentu diberikan dengan tanpa ikatan dan langkah ini didasarkan kepada Perda Kabupaten Klaten Nomor 7 Tahun 2012 tentang Sumbangan Pihak Ketiga kepada Daerah.

Tanggung jawab Pemkot Surakarta/PDAM Surakarta atas penggunaan air dari Umbul Cokro ternyata tidak hanya ke Pemkab Klaten. Pemkot Surakarta ternyata harus bertanggung jawab pula kepada Pemprov Jawa Tengah. Selain memberi sumbangan ke Pemkab Klaten, PDAM Surakarta juga punya kewajiban membayar pajak air permukaan kepada Pemprov Jawa Tengah. Fakta ini menjadi bukti karena selama ini Pemkot Surakarta memang bertanggung jawab kepada Pemkab Klaten dan Pemprov Jawa Tengah atas pemanfaatan air dari Umbul Cokro (<http://www.solopos.com/2013/01/29/gagasan-menyelesaikan-kontroversi-air-cokro-373190> diakses pada 9 Juni 2017).

Setelah diadakannya mediasi penarikan retribusi pengambilan air permukaan di mata air Cokro Tulung sudah berpindah ke provinsi dan Pemerintah Kabupaten Klaten telah menerima hal tersebut, kemudian terkait masalah sumbangan yang selama ini dilakukan pada dasarnya tidak memiliki dasar hukum, demikian pula menurut temuan Badan Pengawasan Keuangan

dan Pembangunan (BPKP) hal tersebut tidak dapat dibenarkan. Oleh karena itu terhadap permintaan sumbangan yang Pemda Klaten minta atas pemanfaatan mata air Cokro tidak dapat PDAM Surakarta penuhi karena Pemda Klaten tidak memiliki kewenangan atas hal tersebut (Ita, Kepala Bagian Hukum PDAM Surakarta, Wawancara Pribadi, Surakarta, 16 Maret 2017, pukul 10.30 wib).

Difasilitasinya mediasi oleh Pemerintah Provinsi sesuai dengan peran pemerintah provinsi lainnya terkait penyelesaian perselisihan urusan pemerintahan antar daerah kabupaten/kota dalam satu daerah provinsi diatur dalam Pasal 370 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan dasar aturan diatas maka Pemerintah Kabupaten Klaten menerima dan tidak mempermasalahkan pendapatan asli daerah mereka yang selama ini Pemerintah Kota Surakarta dengan PDAM Surakarta yang telah diberikan dalam bentuk sumbangan tersebut. Demikian juga dengan retribusi yang mereka terima selama ini dalam bentuk pajak air tanah telah beralih ke Pemerintah Provinsi karena telah disepakati bahwa mata air Cokro Tulung merupakan jenis air permukaan, dan bukan air tanah. Sehingga seperti yang disebutkan dalam Pasal 3 ayat (3) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2016 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah secara jelas pajak air tanah merupakan jenis pajak kabupaten/kota yang dipungut berdasarkan penetapan Kepala Daerah sedangkan pajak air permukaan (termasuk mata air Cokro) merupakan pajak provinsi yang dipungut berdasarkan penetapan Kepala Daerah.

Terjadinya konflik/sengketa antara daerah menjadi fakta yang tidak dapat dibantah. Oleh karena itu untuk menghindari kemungkinan semakin besarnya konflik/sengketa, termasuk sengketa kewenangan yang semakin besar dan dapat berpotensi menimbulkan terjadinya disintegrasi bangsa, maka Kerjasama daerah yang dalam implementasinya dapat dilakukan antara gubernur dengan gubernur atau gubernur dengan bupati/ walikota atau antara bupati/walikota dengan bupati/walikota yang lain, dan/atau gubernur, bupati/ walikota dengan

pihak ketiga, yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban, menjadi alternatif pilihan yang tepat.

Sengketa kewenangan antar pemerintah daerah tidak terjadi apabila dalam mengoptimalkan potensinya melalui kerjasama antar daerah sebagai suatu alternatif inovasi/konsep yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas, sinergis dan saling menguntungkan terutama dalam bidang-bidang yang menyangkut kepentingan lintas wilayah. Karena pada dasarnya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, melalui berbagai payung regulasi (peraturan pemerintah) mendorong untuk melakukan kerjasama antar daerah. Kerjasama diharapkan menjadi satu jembatan yang dapat mengubah potensi konflik kepentingan antar daerah menjadi sebuah potensi pembangunan yang saling menguntungkan. Hal ini sesuai dengan amanat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian berbagai peraturan pemerintah dan peraturan pelaksanaan tentang kerjasama antar daerah (KAD).

Bergantinya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka persoalan kerjasama antara daerah kemudian diatur dalam Pasal 363 pada intinya sesuai dengan yang diamanatkan dalam Pasal 195 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Pasal 363 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerjasama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. Kerjasama antar daerah adalah suatu kerangka hubungan kerja yang dilakukan oleh dua daerah atau lebih, dalam posisi yang setingkat dan seimbang untuk mencapai tujuan bersama yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat sesuai dengan tujuan dari otonomi daerah.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 ini juga diatur mengenai pembentukan Badan Kerjasama. Tugas Badan Kerjasama ini termasuk pengelolaan, monitoring dan evaluasi pelaksanaan Kerjasama Antar

Daerah (KAD). Selain itu, Badan Kerjasama juga dapat memberikan masukan atau saran mengenai langkah-langkah yang diperlukan apabila ada permasalahan dalam pelaksanaan kerjasama. Adapun untuk biaya penyelenggaraan Badan Kerjasama ini menjadi tanggung jawab bersama Kepala Daerah-daerah yang terkait dengan kerjasama (Antonius Tarigan, 2009:4).

Dari uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa untuk melakukan kerjasama antara Daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia secara normatif memiliki peluang yang luas, hanya yang perlu diperhatikan adalah bahwa kerjasama antara daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas, sinergitas penyelenggaraan pemerintahan, saling menguntungkan, dan harus didasarkan atas itikad baik, serta mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah NKRI.

D. Simpulan

Berdasarkan uraian di atas mengenai penyelesaian kewenangan antara Pemerintah Kabupaten Klaten dengan Pemerintah Kota Surakarta dalam pemanfaatan sumber air Cokro di Kabupaten Klaten telah dilakukan beberapa kali tahap mediasi yang difasilitasi oleh Pemerintah Provinsi, diantaranya terdapat agenda pembahasan belum adanya perjanjian secara tertulis atas pemanfaatan sumber air Cokro serta sumbangan dimana menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah tentang pajak air permukaan Cokro beralih menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi serta temuan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam satu objek pajak yang termasuk dalam Pendapatan Asli Daerah tidak dapat dikenakan dua pungutan. Difasilitasinya mediasi oleh Pemerintah Provinsi sesuai perannya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan dasar aturan tersebut maka Pemerintah Kabupaten Klaten menerima dan tidak mempermasalahkan sumbangan tersebut. Demikian juga dengan pajak yang mereka terima selama ini dalam

bentuk pajak air tanah telah beralih ke Pemerintah Provinsi karena telah disepakati bahwa mata air Cokro Tulung merupakan jenis air permukaan, dan bukan air tanah

E. Saran

1. Kerjasama antar daerah dapat menjadi salah satu alternatif inovasi/konsep yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas, sinergis dan saling menguntungkan terutama dalam bidang-bidang yang menyangkut kepentingan lintas wilayah sesuai dengan apa yang diamanatkan dalam Pasal 363 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun bentuk kerjasama antar daerah ini alangkah lebih baik tertuang secara tertulis, yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada sehingga meminimalisir adanya kesalahpahaman karena hak serta kewajiban para pihak yang tertuang jelas adanya, serta menjadi sumber kekuatan hukum yang paling kuat dan mengikat;
2. Masing-masing daerah perlu mencermati substansi payung hukum pelaksanaan kerjasama antar daerah seperti :
 - a. Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah terkait dengan penyelesaian perselisihan kerjasama antar daerah;
 - b. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 22 Tahun 2009 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerjasama Daerah. Dalam Permendagri ini tertulis secara jelas tentang uraian tahapan tata cara kerja sama serta bentuk/model kerjasama daerah;
 - c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Kerja sama Antardaerah. Aspek pembinaan adalah upaya yang dilakukan untuk keberhasilan antardaerah, sedangkan aspek pengawasan adalah tindakan yang

dilakukan guna mewujudkan pelaksanaan kerja sama antar daerah sesuai dengan peraturan perundang.

F. DAFTAR PUSTAKA

Buku

Bagir Manan. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH FH UII Press

Hanif Nurcholis. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi. Jakarta:PT.Grasindo.

Jimly Asshiddiqie. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Jakarta:PT.Bhuana Ilmu Populer.

Siswanto Sunarno. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta:Sinar Grafika.

Subarkah. 1999. *Hidrologi Pembangunan Air*. Bandung:Idea Darma

Jurnal, Skripsi, Makalah, dan Publikasi Ilmiah

Kementrian Pekerjaan Umum Direktorat Jendral Sumber Daya Air Direktorat Jendral Sumber Daya Air Balai Besar Wilayah Sungai Bengawan Solo. 2013. *Laporan Rencana Pengambilan dan Pemanfaatan Air Permukaan Sumber Mata Air Ingas Desa Cokro, Kecamatan Tulung, Kabupaten Klaten (DAS Kali Pusur)*.

Website

<http://www.solopos.com> Kamis, 3 Desember 2012 03:00 WIB, Klaten Ancam PDAM Solo, DPRD Tak Ambil Pusing, diakses Kamis 11 Mei 2017, 23:20 WIB

<http://www.solopos.com>, Selasa, 11 Desember 2012 16:16 WIB, Besok, Mediasi Pemkab Klaten-PDAM Solo Digelar, diakses 11 Mei 2017)

<http://www.kompasiana.com>, 7 Desember 2012 17:30, Ironis, Dua Kepala Daerah “Rebutan Air”, diakses pada 12 Mei 2017

<http://www.solopos.com/2013/01/29/gagasan-menyelesaikan-kontroversi-air-cokro-373190> diakses pada 9 Juni 2017

https://www.bappenas.go.id/files/7713/5230/0987/03yeremiastkeban__20091014131110__2258__0.pdf diakses pada 20 Maret 2017