

**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN IZIN
PEMANFAATAN SUMBER DAYA AIR GUNUNG MURIA DI
KABUPATEN KUDUS**

SKRIPSI



Oleh :

MAURIZCHA SALSABILLA RIFA'I

No. Mahasiswa : 14410395

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2018**

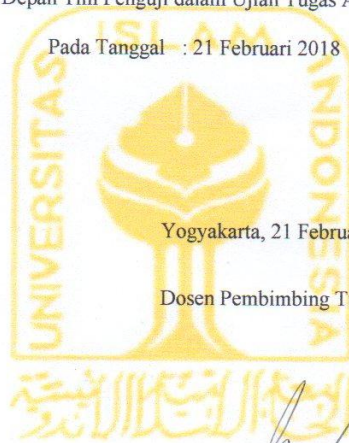


**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN
IZIN PEMANFAATAN SUMBER DAYA AIR GUNUNG
MURIA DI KABUPATEN KUDUS**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk

Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal : 21 Februari 2018



Yogyakarta, 21 Februari 2018

Dosen Pembimbing Tugas Akhir,

(Dr. Ridwan. SH, M.Hum)

NIK : 934100104



**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN
IZIN PEMANFAATAN SUMBER DAYA AIR GUNUNG
MURIA DI KABUPATEN KUDUS**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam

Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal 11 April 2018 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 11 April 2018

Tim Penguji

- | | |
|------------|---------------------------------------|
| 1. Ketua | : Dr. H. Mustaqiem, SH., M.Si |
| 2. Anggota | : Dr. Winahyu Erwiningsih, SH., M.Hum |
| 3. Anggota | : Dr. H. Ridwan, SH., M.Hum |

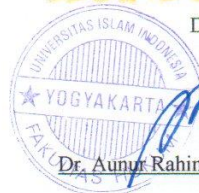
Tanda Tangan

Mengetahui :

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,



Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum

**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS
HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Yang bertanda tangan di bawah ini, Saya :

Nama : MAURIZCHA SALSABILLA RIFA'I

Nim : 14410395

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul **PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN IZIN PEMANFAATAN SUMBER DAYA AIR GUNUNG MURIA DI KABUPATEN KUDUS**

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinal), bebas dari unsur-unsur "penjiplakan karya ilmiah(plagiat)"
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di Lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir no.1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan hak-hak dan kewajiban saya, di depan majelis atau tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 21 Februari 2018

Yang membuat pernyataan



MAURIZCHA SALSABILLA RIFA'I

MOTTO

“Bersyukur dan Bersabarlah karena Allah pasti akan memberikan yang terbaik.”

“Lakukanlah yang terbaik dalam hidupmu.”

Harga kebaikan manusia adalah diukur menurut apa yang telah dilaksanakan /
diperbuatnya.

(Ali bin Abi Thalib)

PERSEMBAHAN

Skripsi ini dipersembahkan untuk orang – orang yang aku cintai.

Muhammad Rifa'i dan Ibunda Etty Sri Rohanti

Kakakku Zakariya Al- Agha Rifa'i dan Adikku Izazhiashafina Khoirunnisa Rifa'i

Serta Teman Spesial Bripda Eko Irwan Kusuma

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr Wb

Puji Syukur panjatkan Kehadirat Allah SWT yang telah memberikan nikmat, rahmat dan hidayahNYA sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN IZIN PEMANFAATAN SUMBER DAYA AIR GUNUNG MURIA DI KABUPATEN KUDUS”. Sholawat serta salam tidak lupa kita panjatkan kepada Nabi Besar kita Muhammad SAW.

Penulis skripsi ini dilaksanakan dalam rangka untuk memenuhi tugas akhir guna meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan diharapkan dapat dimanfaatkan bagi masyarakat pada umumnya dan khususnya kalangan akademisi.

Penulis menyadari bahwa selama penyusunan skripsi ini, banyak pihak yang telah memberikan bantuannya. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis juga ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar – besarnya kepada semua pihak yang telah membantu dalam menyelesaikan skripsi ini. Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Bapak Nandang Sutrisno, SH, LLM, M.Hum, Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Yang Terhormat, Bapak Dr. Aunur Rohim Faqih, SH, M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

3. Yang Terhormat, Bapak Dr. Ridwan, SH, M.Hum selaku Dosen pembimbing skripsi yang telah meluangkan waktunya dan dengan penuh kesabaran memberikan bimbingan juga pengarahan kepada penulis agar dapat menyelesaikan skripsi ini.
4. Yang Terhormat seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia atas ilmu yang sudah diajarkan kepada penulis.
5. Ayahanda dan Ibunda terima kasih atas do'a, semangat dan dukungan secara moril maupun materiil yang selalu diberikan kepada penulis.
6. Kakak dan Adik ku, Zakariya Al- Agha Rifa'i dan Izzazhiasafina Khirounnisa Rifa'i yang selama ini mendukung dan menyemangatiku.
7. Teman spesial Bripda Eko Irwan Kusuma yang selalu memberikan semangat dan doanya.
8. Keluarga besarku yang telah memberikan do'anya kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
9. Sahabatku Nur Anisa Dinawa Sari, Anisa Nurul Affiani, Dhia Rosyi Atikah, Indah Aulia Putri, Puspita Pemata Sari, Linda Ayu Pralampita, Dinda Durrah Adlina, Alfina Izza, Lola Audina, Risti Ainur Rahma yang selalu memberikan semangat.
10. Teman – teman yang ada di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
11. Dan segenap pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Semoga skripsi ini dapat bermanfaat untuk menambah wawasan dan pengetahuan bagi pihak – pihak yang berkepentingan dan penulis sendiri.

Wassalamu'alaikum, Wr Wb

Yogyakarta, 21 Februari 2018

Hormat saya

MAURIZCHA SALSABILLA RIFAI

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
HALAMAN PERNYATAAN	v
CURICULUM VITAE.....	vi
HALAMAN MOTTO.....	vii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xii
ABSTRAK	xv
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Tinjauan Pustaka	7
E. Metode Penelitian.....	18
F. Kerangka Skripsi.....	20
BAB II : PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN IZIN PEMNFAATAN SUMBER DAYA AIR	
A. Kajian tentang Pemerintah Daerah.....	22
1. Pengertian Pemerintah Daerah	22
2. Tugas dan Kewajiban Pemerintah Daerah	25
3. Pertanggungjawaban Kepala Daerah	27
	x

4. Kewenangan Pemerintah Daerah	27
5. Penegakan Peraturan Daerah	28
B. Perizinan	30
1. Pengertian Izin.....	30
2. Elemen Pokok Perizinan	30
3. Fungsi dan Tujuan Perizinan	42
4. Sistem Perizinan Lingkungan	45
5. Pembatalan atau Penarikan Kembali Izin	47
6. Sanksi dan Penegakan Hukum Perizinan	50
C. Izin Sebagai Keputusan	52
1. Pengertian Keputusan	52
2. Sifat Keputusan/ Ketetapan Izin	53
D. Pengertian Sumber Daya Air dan Dasar Hukum	54
E. Penegakan Hukum	62
1. Pengertian Penegakan Hukum	62
2. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup.....	67
F. Penegakan Hukum dalam Prespektif Islam	92
 BAB III : PENEGAKAN HUKUM PELANGGARAN IZIN PEMANFAATAN SUMBER DAYA AIR GUNUNG MURIA	
A. Gambaran Umum Kabupaten Kudus	96
1. Pemerintah Daerah	96
2. Struktur Organisasi Kantor Lingkungan Hidup	99
3. Tugas Pokok dan Fungsi Kantor Lingkungan Hidup	99
B. Prosedur Izin Pemanfaatan Sumber Daya Air	101

C. Deskripsi tentang Sumber Daya Air Gunung Muria	103
D. Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Izin Pemanfaatan Sumber Daya Air	105
E. Konsekuensi Hukum Terhadap Pelanggaran Izin Pemanfaatan Sumber Daya Air Gunung Muria di Kabupaten Kudus.....	117
BAB IV : PENUTUP	
A. Simpulan	122
B. Saran.....	124
DAFTAR PUSTAKA	125
LAMPIRAN	

ABSTRAK

1. *Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penegakan hukum terhadap izin pemanfaatan sumber daya air Gunung Muria di Kabupaten Kudus dan untuk mengetahui konsekuensi hukum terhadap seseorang atau Badan Hukum yang melakukan pemanfaatan tanpa izin sumber daya air Gunung Muria di Kabupaten Kudus. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris, yaitu penelitian hukum yang wujudnya sebagai norma yaitu tidak berdasarkan asas tapi dapat diuji secara empiris yang dalam penelitiannya banyak melakukan wawancara. Data penelitian dikumpulkan dengan cara studi pustaka dan melakukan wawancara, kemudian diolah dengan mendeskripsikan data yang telah terkumpul dengan rangkaian kalimat yang berbentuk narasi. Hasil penelitian ini menunjukkan Penegakan hukum yang pemerintah tempuh secara administrasi hanya menggunakan pengawasan represif yaitu hanya melakukan upaya pengawasan setelah terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan,. Menurut penulis seharusnya pemerintah sebelum terjadinya pemanfaatan air ini menggunakan upaya pengawasan secara preventif juga, upaya ini dianggap efektif dalam melakukan pencegahan dan pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan karena upaya pengawasan ini dilakukan sebelum terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan tersebut. Konsekuensi dari pemanfaatan air ini secara ilegal, Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus tidak menerima pajak retribusi dari perusahaan yang melakukan pengambilan air di wilayah Kudus ini, karena melanggar Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah, dengan nama PAP dipungut pajak atas setiap pengambilan dan/atau pemanfaatn air permukaan. Penelitian ini merekomendasi izin lingkungan dikeluarkan apabila dokumennya atau persyaratannya sudah lengkap, karena dalam masalah ini berdampak pada masyarakat. Pihak Pemerintah Kabupaten Kudus tidak hanya melakukan penegakan hukum berupa sanksi amdministrasi tetapi juga menerapkan penegakan hukum berupa sanksi pidana*

*Kata kunci : Pemanfaatan Air, Penegakan Hukum,
Konsekuensi Hukum*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Air merupakan sumber daya alam yang memenuhi hajat hidup orang banyak sehingga perlu dilindungi agar dapat tetap bermanfaat bagi hidup dan kehidupan manusia serta makhluk hidup lainnya. Untuk menjaga atau mencapai kualitas air sehingga dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan sesuai dengan tingkat mutu air yang diinginkan, maka perlu upaya pelestarian dan/atau pengendalian. Pelestarian kualitas air merupakan upaya untuk memelihara fungsi air agar kualitasnya tetap pada kondisi alamiahnya. Penurunan kualitas air akan menurunkan daya guna, hasil guna, produktivitas, daya dukung dan daya tampung dari sumber daya air yang pada akhirnya akan menurunkan kekayaan sumber daya alam (*natural resource depletion*).¹

Air di dalam sejarah kehidupan manusia memiliki posisi sentral dan merupakan jaminan keberlangsungan kehidupan manusia di muka bumi. Air berhubungan dengan hak hidup seseorang sehingga air tidak bisa dilepaskan dalam kerangka hak asasi manusia. Pengakuan air sebagai hak asasi manusia mengindikasikan dua hal; di satu pihak adalah pengakuan terhadap kenyataan bahwa air merupakan kebutuhan yang demikian penting bagi hidup manusia, di pihak lain perlunya perlindungan kepada setiap orang atas akses untuk

¹Masrudi Muchtar, dkk, *Hukum Kesehatan Lingkungan (Kajian Teoritis dan Perkembangan Pemikiran)*, cetakan 1, Pustaka Baru Presss, Yogyakarta, 2016, hlm.125.

mendapatkan air. Demi perlindungan tersebut perlu diposisikan hak atas air menjadi hak yang tertinggi dalam bidang hukum yaitu hak asasi manusia.²

Pengaturan hukum sumber daya air diatur dalam Undang – Undang Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan, Undang – Undang ini diberlakukan untuk mengisi kekosongan hukum tentang air, dikarenakan dibatalkannya Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air oleh Mahkamah Konstitusi dengan putusan nomor 85/PUU-XI/2013.

Saat ini ketersediaan air merupakan permasalahan, sehingga adanya tuntutan otonomi pengelolaan sumber daya air dikarenakan terjadinya krisis air bersih. Krisis ini menyangkut kualitas sumber daya air yang terus menerus menurun dan ketersediaannya semakin terbatas berbanding terbalik dengan kebutuhan yang secara kuantitas terus meningkat akibat pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu diperlukan rambu-rambu yang pada hakekatnya bertujuan pengelolaan sumber daya air dapat berkelanjutan, terpadu dan berwawasan lingkungan.³

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus selalu diperhatikan, yaitu kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*), dan keadilan (*Gerechtigkeit*). Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang

² M. Hadin Muhjad, *Hukum Lingkungan Pengantar untuk Konteks Indonesia*, cetakan 1, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015, hlm.103.

³ *Ibid*, hlm.103-104.

mengharapkan dapat ditetapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa yang konkret.⁴

Aspek penting dalam kaitannya dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah sektor ekonomi. Dinyatakan dalam konsideran Undang-undang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup bahwa pembangunan ekonomi nasional sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan⁵

Aspek penting dalam kaitannya dengan permasalahan hukum lingkungan adalah aspek ekonomi. Hubungan antara aspek ekonomi dengan lingkungan hidup demikian erat.⁶

Pengelolaan sumber daya air itu melibatkan berbagai institusi mulai dari pemerintah pusat sampai kepada pemerintah daerah yang juga melibatkan pihak swasta dan perorangan. Peraturan perundang-undangan pengelolaan sumber daya air memperlihatkan adanya saling keterkaitan beberapa peraturan perundang-undangan sehubungan dengan pembagian wewenang pengelolaan sumber daya air sebagai urusan pemerintahan. Pengelolaan sumber daya air mempunyai persoalan tersendiri terkait asas hukum yang melandasi wewenang Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sehubungan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang sumber daya air di daerah.⁷

⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, cetakan 1, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2010, hlm.207.

⁵ Samsul Wahidin, *Dimensi Hukum Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, cetakan 1, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm.13.

⁶ *Ibid* hlm.15.

⁷ *Ibid* hlm.105.

Sebagaimana didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 1 angka 35 menyatakan:

“Izin lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib Amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan”.⁸

Perlindungan hukum atas air diatur dalam pasal 13 ayat (1) Undang – Undang Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan yaitu :

1. Air, sumber – sumber air beserta bangunan – bangunan pengairan harus dilindungi serta diamankan, dipertahankan dan dijaga kelestariannya, supaya dapat memenuhi fungsinya sebagaimana tersebut dalam Pasal 2 Undang – undang ini dengan jalan:
 - a. Melakukan usaha – usaha penyelamatan tanah dan air.
 - b. Melakukan pengamanan dan pengendalian daya rusak air terhadap sumber – sumbernya dan daerah sekitarnya.
 - c. Melakukan pencegahan terhadap terjadinya pengotoran air, yang dapat merugikan penggunaan serta lingkungannya.
 - d. Melakukan pengamanan dan perlindungan terhadap bangunan – bangunan pengairan sehingga tetap berfungsi sebagaimana mestinya.

Dari penjelasan di atas maka dalam penelitian ini penulis menemukan permasalahan tentang pemanfaatan air secara berlebihan dan tidak berizin. Pemanfaatan air tersebut dilakukan oleh oknum secara ilegal. Sebagaimana didalam pasal 11 ayat (2) Undang – Undang Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan yang menyatakan:

⁸ Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, cetakan 1, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm.194.

“Badan Hukum, Badan Sosial dan atau perorangan yang melakukan pengusahaan air dan atau sumber-sumber air, harus memperoleh izin dari Pemerintah, dengan berpedoman kepada asas usaha bersama dan kekeluargaan”.⁹

Pemanfaatan air di sekitar Gunung Muria semakin tidak terkendali. Pemanfaatan secara tidak terkontrol juga mengakibatkan masalah bagi warga yang bertempat tinggal di sekitar pegunungan muria. Pemanfaatan air tersebut mengakibatkan rusaknya air dan tanah. Setiap hari truk tangki hilir mudik ,mengangkut air dari Gunung Muria. Keseluruhan kegiatan pemanfaatan air Gunung Muria hampir semuanya ilegal. Perwakilan dari Bala Besar Wilayah Sungai (BBWS) Pemali Juana, Mujair mengatakan, masalah sumber air lama ada dan sulit diurai. Pihaknya mencatat , pernah ada beberapa pelaku usaha eksploitasi air Gunung Muria yang berizin, semula ada tiga yang mengantongi izin namun saat ini, izin tersebut sudah tidak berlaku karena jangka waktunya hanya lima tahun. Selain itu pihaknya juga mencatat bahwa terdapat 15 pelaku usaha ilegal. Akibat dari pemanfaatan air secara berlebihan debit jumlah mata air permukaan semakin menurun dan petani juga kesulitan mendapatkan air irigasi saat musim kemarau.¹⁰ Masyarakat setempat sudah berulang kali menyampaikan keluhan ke sejumlah pihak termasuk ke DPRD Kudus, namunn hinggann sekarang, belum ada penyelesaiannya.¹¹

⁹ Undang-undang Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan.

¹⁰<http://jateng.tribunnews.com/2017/07/24/dieksplotasi-pelaku-usaha-ilegal-sumber-air-di-lereng-muria-menyusut>, diakses 24 juli 2017, jam 23.07 WIB.

¹¹<http://regional.liputan6.com/read/2896351/petani-muria-kudus-kesulitan-air-di-sumber-mata-air>, diakses 2 November 2017, jam 12.03 WIB.

Sebagaimana yang telah penulis jelaskan sebelumnya, mengenai air dan tanah telah diatur dalam Pasal 13 ayat (1) Undang – Undang Nomor 11 tahun 1974 Tentang Pengairan. Pemanfaatan air tersebut tidak mempunyai izin dari pemerintah setempat, maka menurut penulis pemanfaatan air yang dilakukan oleh pelaku ilegal tersebut melanggar sanksi administratif.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana penegakan hukum terhadap izin pemanfaatan sumber daya air Gunung Muria di Kabupaten Kudus ?
2. Apa konsekuensi hukum terhadap seseorang atau Badan Hukum yang melakukan pemanfaatan sumber daya air Gunung Muria di Kabupaten Kudus ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui penegakan hukum terhadap izin pemanfaatan sumber daya air Gunung Muria di Kabupaten Kudus
2. Untuk mengetahui konsekuensi hukum terhadap seseorang atau Badan Hukum yang melakukan pemanfaatan tanpa izin sumber daya air Gunung Muria di Kabupaten Kudus.

D. Tinjauan Pustaka

a. Air dan Pengaturannya

Pasal 33 ayat (3) merupakan satu-satunya ketentuan konstitusional yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menentukan bahwa kekuasaan negara atas dasar Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 meliputi kewenangan yang diberikan kepada pemerintah untuk mengatur peruntukkan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan dan hubungan hukum antara subjek hukum dan perbuatan-perbuatan hukum dengan sumber daya alam. Ketentuan diatas selama ini menjadi dasar legitimasi pemerintah dalam penyelenggaraan pembangunan dan pemanfaatan sumber daya alam di Indonesia.¹²

Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa :

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.¹³

Terdapat beberapa pengertian air menurut Pasal 1 Undang-undang Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan yaitu¹⁴

Ayat 3 menyatakan bahwa:

¹² Deni Bram, *Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup*, cetakan 1, Setara Press, Malang, 2014, hlm.1-2.

¹³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

¹⁴ Undang-Undang Pasal 11 Tahun 1974

“Air adalah semua air yang terdapat di dalam dan atau berasal dari sumber-sumber air, baik yang terdapat di atas maupun di bawah permukaan tanah; tidak termasuk pengertian air yang terdapat di laut”

Ayat 5 menyatakan bahwa:

“Pengairan adalah suatu bidang pembinaan atas air, sumber-sumber air, termasuk kekayaan alam bukan hewani yang terkandung di dalamnya, baik yang alamiah maupun yang telah diusahakan oleh manusia”

Ayat 6 menyatakan bahwa:

“Tata pengaturan air adalah segala usaha untuk mengatur pembinaan seperti pemilikan, penguasaan dan pengawasan atas air beserta sumber-sumbernya termasuk kekayaan alam bukan hewani yang terkandung di dalamnya, guna mencapai manfaat yang sebesar-besarnya dalam memenuhi hajat hidup dan peri kehidupan rakyat.”

b. Penegakan Hukum

Kepatuhan terhadap norma hukum itu ditempuh melalui penegakan hukum. Baik itu Hukum Pidana, Hukum Administrasi, maupun Hukum Perdata memuat sarana-sarana yuridis yang dapat dipaksakan agar ada kepatuhan dalam peristiwa konkret atau memberikan hukuman ketika terjadi ketidakpatuhan atau pelanggaran. Semua peraturan tertulis, baik itu peraturan perundang-undangan maupun perizinan, yang akan diterapkan terhadap warga negara hanya akan bermakna jika dapat ditegakkan.

Kepatuhan dalam waktu yang lama terhadap norma hukum tidak akan terjadi dengan sendirinya.¹⁵

Pelaksanaan penegakan hukum mengenai norma-norma hukum yang dibuat dan ditetapkan oleh pemerintah pada umumnya dilakukan secara langsung oleh pemerintah sendiri tanpa keterlibatan pihak ketiga atau tanpa melalui proses peradilan di muka hakim. Namun ada pula penegakan sanksi terhadap warga negara yang harus melalui upaya administrasi atau peradilan administrasi.¹⁶

Hukum lingkungan sangat rumit, banyak seginya. Pelanggarannya pun beraneka ragam, mulai dari yang paling ringan seperti pembuangan sampah dapur sampai kepada yang paling berbahaya seperti pembuangan limbah berbahaya dan beracun serta radiasi atom. Oleh karena itu, penanggulangannya pun beraneka ragam, mulai dari penerangan hukum sampai pada penerapan sanksi.¹⁷

Penegakan hukum lingkungan sebagaimana disebutkan sebelumnya sangat rumit, karena hukum lingkungan menempati titik silang pelbagai bidang hukum klasik. Ia dapat ditegakkan dengan salah satu instrumen, yaitu instrumen administratif, perdata atau hukum pidana bahkan dapat ditegakkan dengan ketiga instrumen sekaligus.¹⁸

¹⁵ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, cetakan 1, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm.104.

¹⁶ *Ibid*, hlm.105.

¹⁷ Andi Hamzah, *Pengakan Hukum Lingkungan*, cetakan 1, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm. 49.

¹⁸ *Ibid*, hlm.49.

Berdasarkan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan diatur beberapa penegakan hukum

1. Diancam dengan hukuman penjara selama-lamanya 2 (dua) tahun dan atau denda setinggi-tingginya Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah)
 - a. Barang siapa dengan sengaja melakukan pengusahaan air dan atau sumber-sumber air yang tidak berdasarkan perencanaan dan perencanaan teknis tata pengaturan air dan tata pengairan serta pembangunan pengairan sebagaimana tersebut dalam pasal 8 ayat (1) Undang-undang ini.
 - b. Barang siapa dengan sengaja melakukan pengusahaan air dan atau sumber-sumber air tanpa izin dari Pemerintah sebagaimana tersebut dalam pasal 11 ayat (2) Undang-undang ini
 - c. Barang siapa yang sudah memperoleh izin dari pemerintah untuk pengusahaan air dan atau sumber-sumber air sebagaimana tersebut dalam pasal 11 ayat (2) Undang-undang ini, tetapi dengan sengaja tidak melakukan dan atau sengaja tidak ikut membantu dalam pasal 13 ayat (1) huruf a,b,c dan d Undang-undang ini.
2. Perbuatan pidana dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini adalah kejahatan.
3. Barang siapa karena kelalaiannya menyebabkan terjadinya pelanggaran atas ketentuan tersebut dalam pasal 8 ayat (1), pasal 11 ayat (2) dan pasal 13 ayat (1) huruf a, b, c, dan d Undang-undang ini, diancam dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan atau denda setinggi-tingginya Rp. 50.000,- (lima puluh ribu rupiah)
4. Perbuatan pidana dimaksud dalam ayat (3) pasal ini adalah pelanggaran.¹⁹

Sebagai hukum fungsional (*functioneel rechtsgebeid*), Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) menyediakan tiga macam penegakan Pengelolaan Lingkungan, yaitu penegakan hukum administrasi, perdata dan pidana.²⁰

¹⁹ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan.

²⁰ Sukanda Husin, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, cetakan 1, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 92.

a. Penegakan Hukum Administrasi

Penegakan hukum administrasi dianggap sebagai upaya penegakan hukum terpenting. Hal ini karena penegakan hukum administrasi lebih ditujukan kepada upaya mencegah terjadinya pencemaran dan perusakan lingkungan.²¹

Penegakan hukum melalui administratif bertujuan agar perbuatan atau pengabaian yang melanggar hukum atau tidak memenuhi persyaratan, berhenti atau mengembalikan kepada keadaan semula (sebelum adanya pelanggaran) dan juga bertujuan untuk menghukum pelaku pencemaran dan perusakan lingkungan. Jadi fokus sanksi administratif adalah perbuatan.²²

Selain dari wewenang untuk menerapkan paksaan administratif (*besturdwang*), hukum lingkungan mengenal pula sanksi administratif yang lain yaitu penutupan perusahaan, larangan memakai peralatan tertentu, uang paksa (*dwangsom*), dan penarikan izin. Sanksi administratif kurang lengkap diatur di dalam Undang-undang Lingkungan Hidup, hanya dalam perundang-undangan lain.

Terdapat beberapa macam upaya penegakan hukum lingkungan administratif

1) Upaya preventif

Dari prespektif Hukum Administrasi sebagai upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup

²¹ *Ibid.*

²² Andi Hamzah, *Op.Cit.*, hlm.82.

perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Dalam hal pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sudah terjadi perlu dilakukan upaya represif berupa penegakan hukum yang efektif, konsekuen, dan konsisten terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi.²³

2) Upaya Represif

Penanggulangan pencemaran atau kerusakan lingkungan dengan memberikan sanksi yang tegas terhadap pelaku pencemaran lingkungan atau kerusakan lingkungan dengan menerapkan sanksi administratif yang terdiri atas teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan, pencabutan izin lingkungan.²⁴

b. Penegakan Hukum Pidana

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup ini terdapat beberapa ketentuan pidana yang termaktub dalam BAB IX berawal dari pasal 41 sampai dengan pasal 48 serta dalam penjelasan umum dari Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup ini.²⁵

Ketentuan hukum pidana tersebut mencakup ketentuan hukum pidana materiil dan formil. ketentuan hukum pidana dalam Undang-

²³ Hadin Muhjad, *Op.Cit*, hlm.200.

²⁴ *Ibid*, hlm. 206

²⁵ Syahrul Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, cetakan 1, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm.217.

Undang Perindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup tidak hanya mengatur perbuatan pidana pencemaran dan/atau perusakan (*generic crimes*) atau delik materiel sebagaimana diatur dalam pasal 98 ayat (2,3) dan 99 ayat (2,3) dan 108, akan tetapi mengatur juga perbuatan pelepasan, pembuangan zat, energi dan/atau komponen lain yang berbahaya dan beracun, serta mengelola B3 tanpa izin (*specific crimes*) atau delik formil sebagaimana diatur dalam pasal 98 ayat (1), 99 ayat (1) sampai 109.²⁶

1. Delik Materil atau *Administrative Independent Crimes* (AIC)

Delik materil sesungguhnya ditujukan kepada akibat dari adanya perbuatan pencemaran dan/atau perusakan yaitu tercemarnya atau rusaknya lingkungan. Delik materil merupakan jenis perbuatan pidana yang tidak tergantung kepada hukum administrasi (bersifat mandiri)

2. Delik Formil atau *Administrative Dependent Crime* (ADC)

Diatur didalam Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan hidup, dimana beban pembuktiannya tidak atau belum dipersyaratkan kepada apakah lingkungan telah tercemar atau telah rusak. Akan tetapi cukup dibuktikan apakah tersangka atau terdakwa telah melanggar ketentuan

²⁶ *Ibid.*

perundang-undangan tentang persyaratan izin yang merupakan hukum administrasi.²⁷

Penegakan hukum pidana beserta sanksi-sanksinya diatur di dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974.

c. Penegakan Hukum Perdata

Penegakan hukum perdata merupakan upaya penegakan terpenting kedua setelah hukum administrasi karena tujuan dari penegakannya hanya terfokus pada upaya permintaan ganti rugi oleh korban kepada pencemar atau perusak lingkungan. Namun upaya penegakan hukum perdata merupakan upaya hukum yang meringankan tugas negara, artinya negara tidak perlu mengeluarkan biaya penegakan hukum (*law enforcement cost*), karena penegakan hukum disini dilakukan oleh rakyat dan otomatis biayanya juga ditanggung oleh rakyat.²⁸

Penegakan hukum lingkungan dapat juga melalui jalur hukum perdata. Jalur hukum perdata khususnya di Indonesia, kurang disenangi orang karena berlarut-larut proses perdata di pengadilan.²⁹

Penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui dua jalur, yaitu :

Pertama , melalui Pengadilan (*in court* atau litigasi), Kedua, melalui luar pengadilan (*out court/settlement*) atau biasanya dikenal

²⁷ *Ibid*, hlm.218.

²⁸ Sukanda Husin, *Op.Cit*, hlm.92.

²⁹ *Ibid*, hlm.89.

dengan alternatif penyelesaian sengketa (APS) atau mekanisme Alternatif Penyelesaian sengketa (MAPS).

Karena secara khusus (*lex specialis*) telah diatur tentang ganti kerugian dan pembebanan oleh hakim untuk melakukan tindakan hukum tertentu.

Tindakan hukum perdata lingkungan diatur dalam pasal 1365 BW, ketentuan pasal hanya dapat diambil hal-hal yang tidak diatur secara khusus, misalnya pengertian “melanggar hukum” (*onrechtmatige daad*) sesuai dengan yurisprudensi. Juga masalah perhitungan ganti kerugian dan ajaran sebab akibat antara kesalahan dan kerugian.³⁰

Syarat umum yang ditentukan di dalam Pasal 1365 BW untuk mengajukan gugatan tentu terjadinya perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatigedaad*).³¹

c. Perizinan

Salah satu wewenang pemerintah adalah mengatur dan mengawasi kehidupan masyarakat. Pengawasan kepada masyarakat dilakukan melalui pengaturan dengan mengadakan pembatasan-pembatasan tertentu kepada aktivitas masyarakat. Tugas yang dimaksudkan agar masyarakat dapat terkendali dan terarah dalam melakukan kegiatan. Fungsi pengaturan dan pengawasan yang merupakan bagian dari wewenang pemerintah tersebut dilakukan melalui instrumen perizinan.³²

³⁰ *Ibid*, hlm.94.

³¹ *Ibid*.

³² Nirahua Salmon, *Hukum Perizinan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Wilayah Laut Daerah*, cetakan 1, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm.45.

Sebuah negara hukum kesejahteraan yang dianut di Indonesia, maka tugas utama pemerintah untuk mewujudkan tujuan negara salah satunya melalui pelayanan publik dan turut sertanya pemerintah dalam kehidupan sosial masyarakat. Salah satu otoritas pemerintah dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah menerapkan izin lingkungan (*environmental licence*). Izin hanya merupakan otoritas dan monopoli pemerintah. Tidak ada lembaga lain diluar pemerintah yang bisa memberikan izin pengelolaan lingkungan, dan ini berkaitan dengan prinsip kekuasaan Negara atas semua sumber daya alam demi kepentingan hajat hidup orang banyak.³³

Izin dalam arti luas (perizinan) ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.³⁴

Objek izin adalah suatu perbuatan yang sebenarnya dilarang, namun untuk melakukan perbuatan tersebut diperlukan persetujuan dari pemerintah atau pejabat yang berwenang mengeluarkan izin. Artinya perbuatan yang menjadi objek izin tersebut perlu diatur untuk ketertiban. Jelas bahwa izin merupakan alat pemerintah yang bersifat preventif, karena dalam instrumen izin, tidak bisa dilepaskan dengan perintah dan kewajiban yang harus ditaati oleh pemegang izin. Selain itu, fungsi izin adalah represif. Izin dapat berfungsi sebagai instrumen untuk

³³ *Loc.Cit*, hlm.26.

³⁴ *Ibid*, hlm.27.

menanggulangi masalah lingkungan, dibebani kewajiban untuk melakukan penanggulangan pencemaran dan perusakan lingkungan yang timbul dari aktivitas usahanya.³⁵

Perizinan merupakan upaya pencegahan atau berkarakter sebagai preventif instrumental terhadap tindakan pemerintah dalam rangka pelaksanaan pembangunan berkelanjutan. Dalam pengelolaan lingkungan hidup, perizinan ditujukan untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.³⁶

Pengelolaan lingkungan hidupnya dapat berhasil menunjang pembangunan berkelanjutan, apabila administrasi pemerintahan berfungsi secara efektif dan terpadu. Perizinan lingkungan hidup terpadu merupakan salah satu saran yuridis untuk mencegah serta menanggulangi pencemaran dan kerusakan lingkungan. Perizinan merupakan wujud keputusan pemerintah dalam hukum administrasi negara. Sebagai bagian dari keputusan pemerintah, maka perizinan adalah tindakan hukum pemerintah berdasarkan kewenangan publik yang membolehkan atau memperkenankan menurut hukum bagi seseorang atau badan hukum untuk melakukan sesuatu kegiatan. Instrumen perizinan diperlukan pemerintah untuk mengkonkretkan wewenang pemerintah. Tindakan ini dilakukan melalui penertiban keputusan tata usaha negara.³⁷

³⁵ *Ibid*, hlm.28.

³⁶ *Ibid*, hlm.29.

³⁷ *Ibid*.

Paling penting dalam proses penertiban izin ini adalah persoalan siapa yang paling berwenang memberikan izin. Ini sangat penting karena izin merupakan bentuk keputusan tata usaha negara. Izin dapat dikatakan sebagai keputusan tata usaha negara karena ia dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara, yaitu pemerintah atas permohonan yang diajukan oleh perorangan atau badan hukum perdata. Pemerintah merupakan pejabat tata usaha negara, karena ia melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik tingkat pusat dan daerah dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁸

Dalam pelaksanaannya, berbagai perizinan dalam pengelolaan sumber daya alam ada yang diberikan oleh pemerintah maupun pemerintah daerah baik gubernur maupun bupati atau walikota. Tidak adanya kesamaan dalam pemberian izin tentunya menunjukkan rumitnya proses perizinan yang akan berdampak pada sulitnya investasi. Tentunya hal ini pun akan berkaitan dengan pelayanan publik yang dilakukan terhadap perorangan dan badan hukum perdata dalam mengajukan permohonan perizinan itu sendiri.³⁹

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah penegakan hukum terhadap pelanggaran izin pemanfaatan sumber daya air gunung muria di kabupaten Kudus.

³⁸ Nirahua Salmon, *Op.Cit*, hlm.141.

³⁹ *Ibid*, hlm.142.

2. Subjek Penelitian

- a) Humas Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Kudus
- b) Humas Kantor Lingkungan Hidup Kabupaten Kudus

3. Sumber Data

a) Data Primer

Data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian dan/atau lokasi penelitian

Data diperoleh dari wawancara dengan Humas Dinas Pekerjaan Umum dan Humas Tata Ruang Kabupaten Kudus serta Kantor Lingkungan Hidup Kabupaten Kudus yang dilakukan dilapangan.

b) Data Sekunder

Data yang diperoleh dari beberapa literatur dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penegakan hukum terhadap pelanggaran izin pemanfaatan sumber daya air

4. Teknik Pengumpulan Data

a) Wawancara

Melakukan wawancara dengan Huma Dinas Pekerjaan Umum dan Humas Badan Lingkungan Hidup dengan memberikan daftar – daftar pertanyaan yang akan ditanyakan untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini.

b) Studi Pustaka

Mengkaji buku – buku dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penegakan hukum pemanfaatan air.

5. Pendekatan yang Digunakan

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris, yaitu penelitian hukum yang wujudnya sebagai norma yaitu tidak berdasarkan asas tapi dapat diuji secara empiris yang dalam penelitiannya banyak melakukan wawancara.

6. Pengelolaan dan Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, yaitu mendeskripsikan data yang telah terkumpul dengan rangkaian kalimat yang berbentuk narasi dan data kualitatif.

F. Kerangka Skripsi

Agar penulisan karya ilmiah skripsi ini dapat terarah dan sistematis dibutuhkan sistem penulisan yang baik, dimana penulis membagi skripsi ini ke dalam bab-bab dan sub-bab.

BAB I : PENDAHULUAN

Pendahuluan berisi uraian tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Tinjauan Pustaka, dan Metode Penelitian

BAB II : LANDASAN TEORI

Bab ini berisikan tinjauan pustaka yang menyajikan landasan teori tentang tinjauan secara umum khususnya tentang air dan pengaturannya, tinjauan secara umum tentang penegakan hukum pemanfaatan air, tinjauan secara umum khususnya tentang perizinan.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Terdiri dari hasil penelitian melalui observasi dan wawancara terhadap Humas Dinas Pekerjaan Umum dan Humas Badan Lingkungan Hidup Dan pembahasan informasi yang didapat dan dipadukan dengan peraturan perundang-undangan dan berbagai literatur mengenai penegakan hukum terhadap pelanggaran izin pemanfaatan sumber daya air.

BAB VI : PENUTUP

Dalam bab ini akan diuraikan kesimpulan dan masalah-masalah yang dirumuskan dalam penelitian. Setelah mengambil kesimpulan dari data seluruh data yang diperoleh dari penelitian dapat pula memberikan saran-saran yang membangun demi kesempurnaan.

BAB II

PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN IZIN PEMANFAATAN SUMBER DAYA AIR

A. Kajian tentang Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pengertian Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 angka 2 UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Sedangkan definisi Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 angka 3 UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.⁴⁰

Esensi pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur urusan rumah tangga pemerintahnya. Kewenangan pemerintahan daerah tersebut akan berhubungan dengan pola pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu dalam sistem pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan yang menyangkut tentang pemerintah daerah telah dituangkan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Di dalamnya mengakui

⁴⁰ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

adanya keragaman dan hak asal-usul yang merupakan bagian dari sejarah panjang bangsa Indonesia.⁴¹

Kajian pemerintah negara kesatuan diformat dalam dua bentuk sendi utama yaitu sistem pemerintahan yang sifatnya sentralistik dan sifatnya yang desentralistik. Kedua sifat ini menciptakan karakter hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang terkait dengan bentuk, susunan, dan pembagian kekuasaan atau kewenangan yang ada pada negara. Artinya apakah dari bentuk dan susunan negara, apakah kekuasaan itu akan dibagi atau diberikan kepada pemerintah daerah atau kekuasaan itu dipusatkan pada pemerintah pusat.⁴² Dari sisi pembagian kekuasaan dalam negara akan dapat menimbulkan bentuk sistem sentralistik maupun desentralistik yang secara langsung dapat mempengaruhi hubungan antara pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan kata lain, pada suatu ketika bobot kekuasaan terletak pada pusat dan pada kesempatan lain bobot kekuasaan berada pada pemerintah daerah.⁴³

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 tersebut tampak bahwa penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia menghendaki pencemaran kewenangan pemerintahan (*spreiding van overheidbevoegdheden*) dengan memberikan otonomi daerah satuan pemerintahan daerah, bukan pemusatan penyelenggaraan pemerintahan (sentralisasi). Pilihan untuk menggunakan otonomi bagi penyelenggaraan pemerintahan ini sejalan

⁴¹Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Cetakan 1, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 94-95.

⁴²*Ibid.*

⁴³*Ibid.*

dengan wilayah Indonesia yang luas dan terpencar dalam berbagai kepulauan dengan susunan masyarakat yang heterogen.⁴⁴

Bagir manan mengatakan bahwa pilihan penggunaan otonomi bukan sekedar pertimbangan teknis atau pertimbangan praktis. Pilihan itu ditentukan pula oleh pertimbangan politik, pertimbangan pengalaman, pertimbangan kesejarahan, kenyataan sosial budaya, dan lain sebagainya. Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut, penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia tidak menggunakan sistem sentralisasi.

Menurut kaidah penuntun, butir G.8 dilandaskan bahwa untuk memperkuat negara kesatuan memperlancar penyelenggaraan pembangunan nasional, pelaksanaan pemerintah di daerah didasarkan pada otonomi yang nyata, dinamis, serasi dan tanggungjawab, serta disesuaikan dengan kemampuan daerah dalam penyelenggaraan tugas-tugas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Pelaksanaan pemerintah otonomi daerah hendaknya memacu peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan dan mendorong pemerataan pembangunan diseluruh tanah air dalam rangka mewujudkan wawasan Nusantara dan memperkuat ketahanan Nasional.

Semaksimal mungkin dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah, yakni :⁴⁵

⁴⁴Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, Cetakan 1, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 51-52.

⁴⁵Ateng Syarifudin, *Butir-Butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*, cetakan 1, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 9-10.

- a. Harus merupakan pengukuhan terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Diselenggarakan melalui pemberian otonomi yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab berlandaskan pada asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan
- c. Hendaknya mengacu peningkatan peran serta masyarakat
- d. Diupayakan terwujudnya pemerataan pembangunan beserta hasil-hasilnya
- e. Dilandasi oleh suatu komitmen dalam rangka perwujudan wawasan Nusantara dan memperkuat ketahanan Nasional.

2. Tugas dan Kewajiban Pemerintah Daerah

Penyelenggaraan pemerintah adalah presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden, dan penyelenggaraan pemerintah daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah, untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, yang masing-masing untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk kota disebut wakil walikota.⁴⁶

Tugas dan wewenang kepala daerah adalah⁴⁷ :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD

⁴⁶Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, cetakan 1, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 55

⁴⁷*Ibid*, hlm. 55-56.

- b. Mengajukan rancangan Perda
- c. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama.
- e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah
- f. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjukan kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tugas wakil daerah :

- a. Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.
- b. Membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup.
- c. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi

- d. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten kota
- e. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah
- f. Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

3. Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Selain mempunyai kewajiban diatas, kepala daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada pemerintah dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, disampaikan kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk bupati/walikota satu kali dalam satu tahun.⁴⁸

4. Kewenangan Pemerintah Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara hukum baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah haruslah berdasarkan pada asas

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 57.

legalitas, yaitu asas yang mencanangkan bahwa tanpa dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.

Asas legalitas ini menurut sifatnya diarahkan kepada berlakunya kesamaan perlakuan. Maksudnya setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam suatu ketentuan undang-undang itu, berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Di samping itu, asas legalitas pemerintahan juga menunjang berlakunya kepastian hukum. “tindakan hukuman pemerintahan itu hanya dimungkinkan kalau ada pengaturannya dalam undang-undang”.⁴⁹

5. Penegakan Peraturan Daerah

Pemerintah daerah wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam lembaran dan peraturan kepala daerah yang telah diundangkan dalam berita daerah. Untuk menegakkan peraturan daerah, dibentuk satuan polisi pamong praja yang bertugas membantu kepala daerah untuk menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Anggota Satuan Polisi Pamong Praja dapat diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil dan penyidikan, serta penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda dilakukan oleh

⁴⁹Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Cetakan 1, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 83-84.

pejabat penyidik dan penuntut umum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk menegakkan Perda maka dapat ditunjukan pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda.⁵⁰

Kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan apabila dialihkan harus melalui atribusi atau delegasi yang tegas dan jelas. Maka kewenangan pembentukan peraturan kebijakan selalu dapat dialihkan secara tidak langsung kerana dialihkan secara langsung adalah kewenangan penyelenggaraan pemerintahan saja. Demikian juga pengalihan itu dapat dilakukan melalui atribusi dan delegasi atas dasar pemberian mandat, baik mandat itu diberikan khusus untuk bidang pengambilan keputusan, untuk bidang pelaksanaan, maupun untuk bidang penandatanganan.

Peraturan kebijakan merupakan peraturan yang berada dalam lingkup penyelenggaraan kewenangan pemerintahan dalam arti sempit atau ketataprajaan, dan peraturan ini bukan kewenangan perundang-undangan. Peraturan tersebut tidak dapat bergerak terlalu jauh sehingga mengurangi hak asasi warga negara dan penduduk. Di sisi lain, peraturan itu tidak dapat mencantumkan sanksi pidana atau sanksi pemaksa bagi pelanggaran ketentuan-ketentuannya. Kerana sanksi-sanksi itu merupakan wewenang peraturan perundang-undangan, itu pun apabila kewenangannya diatribusikan atau didelegasikan secara tegas dan benar. Peraturan

⁵⁰ Siswanto Sunarno, *Op.Cit*, hlm 39.

kebijakan hanya mungkin mengandung sanksi administrasi bagi pelanggaran ketentuan-ketentuannya.⁵¹

B. Perizinan

1. Pengertian Izin

Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan

Menurut E. Utrecht, mengatakan bahwa bilamana pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).⁵²

2. Elemen Pokok Perizinan

Berdasarkan pemaparan pendapat pada pakar tersebut, dapat disebutkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan, yaitu sebagai berikut:⁵³

⁵¹ *Ibid*, hlm. 39-40.

⁵² Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 198

⁵³ Adrian Sutendi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, cetakan 1, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm.179-193.

a. Wewenang

Salah satu prinsip dalam negara hukum adalah *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. *Om positief recht ten kunnen vaststellen en handhaven is een bevoegdheid noodzakelijk. Zonder bevoegdheid kunnen geen juridisch concrete besluit genomen worden*, (untuk dapat melaksanakan dan menegakkan ketentuan hukum positif perlu wewenang. Tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret).

b. Izin sebagai bentuk ketetapan

Dalam negara hukum modern tugas dan kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih tetap di pertahankan.

Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu, atau

beschikkingen welke iets toestaan wat tevoren niet geoorloofd was, (ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan). Dengan demikian, izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret.

c. Lembaga pemerintah

Lembaga atau kelembagaan, secara teoritis adalah suatu *rule of the game* yang mengatur tindakan dan menentukan apakah suatu organisasi dapat berjalan secara efisien dan efektif. Dengan demikian, tata kelembagaan dapat menjadi pendorong, (*enabling*) pencapaian keberhasilan dan sekaligus juga bila tidak tepat dalam menata, maka dapat menjadi penghambat (*constrait*) tugas-tugas termasuk tugas menyelenggarakan perizinan.

Lembaga pemerintah adalah lembaga yang menjalankan urusan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran berbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dapat diketahui bahwa mulai dari administrasi negara berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat aneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat pusat maupun daerah.

Terlepasnya dari beragamnya lembaga pemerintahan atau administrasi negara yang mengeluarkan izin, yang pasti adalah bahwa izin hanya boleh dikeluarkan oleh lembaga pemerintahan. Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, keputusan yang memberikan izin harus diambil oleh lembaga yang berwenang, dan hampir selalu yang terkait adalah lembaga-lembaga pemerintahan atau administrasi negara. Dalam hal ini lembaga-lembaga pada tingkat penguasa nasional (seorang menteri) atau tingkat penguasa-penguasa daerah.

d. Peristiwa Konkret

Izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk ketetapan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual. Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkret ini beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, izin pun memiliki berbagai keragaman. Izin yang jenisnya beragam itu dibuat dalam proses yang cara prosedurnya tergantung dan kewenangan pemberi izin, macam izin, dan struktur organisasi instansi yang menerbitkannya.

Berbagai jenis izin dari instansi pemberi izin dapat saja berubah seiring dengan perubahan kebijakan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan izin tersebut. Meskipun demikian, izin akan

tetap ada dan digunakan dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kemasyarakatan.

e. Proses dan prosedur

Proses dan prosedur perizinan dapat meliputi prosedur pelayanan perizinan, proses penyelesaian perizinan yang merupakan proses internal yang dilakukan oleh aparat atau petugas. Dalam setiap tahapan pekerjaan tersebut, masing-masing pegawai dapat mengetahui peran masing-masing dalam proses penyelesaian perizinan

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Di samping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin.

Pelaksanaan perizinan , *lack of competencies* sangat mudah untuk dijelaskan. *Pertama*, proses perizinan membutuhkan adanya pengetahuan tidak hanya sebatas pada aspek legal dari proses perizinan, tetapi lebih jauh dari aspek tersebut. misalnya untuk memberikan izin, pihak pelaksana juga harus mempertimbangkan dampak yang akan ditimbulkan dari izin tersebut baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang.

Kedua, proses perizinan memerlukan dukungan keahlian aparaturnya tidak hanya dalam mengikuti tata urutan prosedurnya, tetapi hal-hal lain yang sangat mendukung kelancaran proses perizinan itu sendiri. Pengoptimalan penggunaan teknologi informasi, misalnya dianggap menjadi solusi yang sangat tepat untuk mengefisienkan prosedur perizinan.

Ketiga, proses perizinan tidak terlepas dari interaksi antara pemohon dengan pemberi izin. Dalam interaksi tersebut terkadang muncul perilaku yang menyimpang baik yang dilakukan oleh aparaturnya maupun yang dipicu oleh kepentingan bisnis pelaku usaha, sehingga aparaturnya pelaksana perizinan dituntut untuk memiliki perilaku yang positif dengan tidak memanfaatkan situasi demi kepentingan pribadi.

f. Persyaratan

Persyaratan merupakan hal yang harus dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh izin yang dimohonkan. Persyaratan perizinan tersebut berupa dokumen kelengkapan atau surat-surat.

Menurut Soehino, syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif, karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, artinya dalam hal pemberian izin itu ditentukan suatu perbuatan konkret, dan bila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi. Bersifat kondisional, karena penilaian tersebut baru ada dan

dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi. Penentuan prosedur dan persyaratan perizinan ini dilakukan secara sepihak oleh pemerintah.

Persyaratan dalam proses perizinan menjadi satu yang paling utama, arah perbaikan sistem perizinan kedepan, paling utama memenuhi kriteria tersebut.

1) Tertulis dengan jelas

Regulasi sulit terlaksana dengan baik tanpa tertulis dengan jelas. Oleh karena itu, regulasi perizinan pun harus dituliskan dengan jelas.

2) Memungkinkan untuk dipenuhi

Perizinan harus berorientasi pada asas kemudahan untuk dilaksanakan oleh si pengurus izin. Meskipun tetap memperhatikan sasaran regulasi yang bersifat ideal.

3) Berlaku universal

Perizinan hendaknya tidak menimbulkan efek diskriminatif. Perizinan harus bersifat inklusif dan universal.

4) Memperhatikan spesifikasi teknis dan aspek lainnya yang terkait (termasuk memenuhi ketentuan internasional).

g. Waktu penyelesaian izin

Waktu penyelesaian izin harus ditentukan oleh instansi yang bersangkutan. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan.

Dimensi waktu selalu melekat pada proses perizinan karena adanya tata cara dan prosedur yang harus ditempuh seseorang dalam mengurus perizinan tersebut. Dengan demikian regulasi dan deregulasi harus memenuhi kriteria berikut.

- 1) Disebutkan dengan jelas.
- 2) Waktu yang ditetapkan sesingkat mungkin.
- 3) Diinformasikan secara luas bersama-sama dengan prosedur dan persyaratan.

h. Biaya Perizinan

Biaya atau tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian izin. Penetapan besaran biaya pelayanan izin perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut.

- 1) Rincian biaya harus jelas untuk setiap perizinan, khususnya yang memerlukan tindakan seperti penelitian, pemeriksaan, pengukuran, dan pengajuan.
- 2) Ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan memperhatikan prosedur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembiayaan menjadi hal mendasar dari pengurusan perizinan. Namun, perizinan sebagai bagian dari kebijakan pemerintah untuk mengatur aktivitas masyarakat sudah seharusnya memenuhi sifat-sifat sebagai *public goods*. Dengan demikian, meskipun terdapat pembiayaan, sesungguhnya bukan untuk sebagai alat *budgetaire*

negara. Oleh karena itu, harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut.

- 1) Disebutkan dengan jelas
- 2) Terdapat (mengikuti) standar nasional
- 3) Tidak ada pengenaan biaya lebih dari sekali untuk setiap objek (syarat) tertentu.
- 4) Perhitungan didasarkan pada tingkat *real cost* (biaya yang sebenarnya).
- 5) Besarnya biaya diinformasikan secara luas.

i. Pengawasan Penyelenggaraan Izin

Saat sekarang kinerja pelayanan perizinan yang dilaksanakan oleh pemerintah dituntut untuk lebih baik. Dalam banyak hal memang harus diakui bahwa dikinerja pelayan perizinan pemerintah masih buruk. Hal ini disebabkan oleh: *Pertama*, tidak ada sistem insentif untuk melakukan perbaikan. *Kedua*, buruknya tingkat pengambilan inisiatif dalam pelayanan perizinan, yang ditandai dengan tingkat ketergantungan yang tingkat pada aturan formal (*rule driven*) dan petunjuk pimpinan dalam melakukan tugas pelayanan.

Pengertian pengawasan melekat seperti yang termuat dalam instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pengawasan Melekat merupakan serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus, dilakukan atasan

langsung terhadap bawahannya, secara preventif dan represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Keberadaan Ombudsman selain untuk menghadapi penyalahgunaan oleh aparatur pemerintah, juga membantu aparatur negara dalam melaksanakan pemerintahan secara efisien dan adil serta memaksa para pemegang kekuasaan untuk melaksanakan pertanggungjawaban yang baik.

Pengawasan internal melalui atasan langsung dan pengawas fungsional, sedang pengawasan eksternal dilakukan melalui pengawasan masyarakat, Komisi Pemberantasan Korupsi, (untuk gratifikasi), Ombudsman, DPRD Provinsi/kabupaten/kota.

j. Penyelesaian Pengaduan dan Sengketa

1) Pengaduan

Setiap pimpinan unit penyelenggara pelayanan perizinan wajib menyelesaikan setiap pengaduan masyarakat mengenai ketidakpuasan dalam pemberian pelayanan izin sesuai kewenangannya. Dalam hal pengaduan tidak dapat diselesaikan oleh unit pemberi izin yang bersangkutan dan terjadi sengketa, maka penyelesaiannya dapat dilakukan melalui mekanisme penanganan pengaduan oleh instansi atau unit kerja yang memberikan pelayanan perizinan.

Mekanisme pengaduan merupakan mekanisme yang dapat ditempuh oleh pemohon izin atau pihak yang dirugikan akibat dikeluarkannya izin. Mekanisme pengaduan merupakan hal yang sangat penting untuk memperbaiki kualitas pelayanan secara terus-menerus.

2) Sengketa

Apabila penyelesaian pengaduan tersebut oleh pemohon atau pihak yang dirugikan akibat dikeluarkannya izin, maka dapat melakukan penyelesaian jalur hukum, yakni melalui mediasi, Ombudsman, atau ke pengadilan untuk menyelesaikan sengketa hukum perizinan tersebut.

Regulasi dan deregulasi perizinan di Indonesia ke depan yang menjunjung tinggi *good governance*, harus diwujudkan dengan adanya mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa karena adanya berbagai pihak yang terlibat. Berikut ini yang harus diperhatikan dalam hal tersebut :

- a) Prosedur sederhana dibuka (dapat diakses) secara luas.
- b) Menjaga kerahasiaan pihak yang melakukan komplain.
- c) Menggunakan berbagai media
- d) Dilakukan penyelesaian sengketa sesegera mungkin.
- e) Membuka akses penyelesaian sengketa melalui jalur pengadilan atau non pengadilan.

k. Sanksi

Sebagai produk kebijakan publik, regulasi dan deregulasi perizinan di Indonesia ke depan perlu memperhatikan materi sanksi dengan kriteria berikut:

- 1) Disebutkan secara jelas terkait dengan unsur-unsur yang dapat diberi sanksi dan sanksi apa yang akan diberikan.
- 2) Jangka waktu pengenaan sanksi disebutkan
- 3) Mekanisme pengguguran sanksi.

l. Hak dan Kewajiban

Hak dan kewajiban antara pemohon dan instansi pemberi izin harus tertuang dalam regulasi dan deregulasi perizinan di Indonesia. Dalam hal ini juga harus diperhatikan hal-hal berikut:

- 1) Tertulis dengan jelas
- 2) Seimbang antar para pihak
- 3) Wajib dipenuhi oleh para pihak

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik juga dikemukakan hak dan kewajiban masyarakat (yang memohon izin) dan instansi pemberi layanan perizinan.⁵⁴

Hak-hak masyarakat yaitu:

- 1) Mendapatkan pelayanan perizinan yang berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan
- 2) Mengetahui sistem, mekanisme, dan prosedur pelayanan

⁵⁴ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

- 3) Mendapat tanggapan atas keluhan yang diajukan secara layak
- 4) Mendapatkan advokasi, perlindungan, dan pemenuhan pelayanan

Adapun kewajiban masyarakat adalah :

- 1) Mengawasi dan memberitahukan kepada instansi pemberi layanan perizinan untuk memperbaiki pelayanannya apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan yang berlaku.
- 2) Melaporkan penyimpangan pelaksanaan pelayanan kepada Ombudsman apabila penyelenggara tidak memperbaiki pelayanan seperti dalam angka 1 diatas.
- 3) Mematuhi dan memenuhi persyaratan, sistem, dan mekanisme prosedur pelayanan perizinan.
- 4) Menjaga dan turut memelihara berbagai sarana dan prasarana pelayanan umum.
- 5) Berpartisipasi aktif dan mematuhi segala keputusan penyelenggara.

3. Fungsi dan Tujuan Perizinan

Izin sebagai instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk memengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan konkret. Sebagai suatu instrumen, izin

berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu dijemakan.⁵⁵

Adapun mengenai tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Dengan mengikat tindakan-tindakan pada suatu sistem perizinan, pembuat undang-undang dapat mengejar berbagai tujuan.

Tujuan dari perizinan itu dapat dilihat dari dua sisi yaitu⁵⁶:

a. Sisi pemerintah

Tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut

1) Untuk melaksanakan peraturan

Apakah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam praktiknya atau tidak dan sekaligus untuk mengatur ketertiban.

2) Sebagai sumber pendapatan daerah

Dengan adanya permintaan permohonan izin, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan pemohon harus membayar retribusi terlebih dahulu. Semakin banyak pula pendapatan di bidang retribusi tujuan akhirnya, yaitu untuk membiayai pembangunan.

b. Sisi masyarakat

Tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut:

1) Untuk adanya kepastian hukum

⁵⁵ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm 208.

⁵⁶ Adrian Sutendi, *Op.Cit*, hlm. 200.

2) Untuk adanya kepastian hak

3) Untuk memudahkan fasilitas

Motif-motif untuk menggunakan sistem izin dapat berupa⁵⁷ :

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan – “struen”) aktivitas-aktivitas (misalnya izin bangunan)
- b. Mencegah bahwa bagi lingkungan (izin-izin lingkungan)
- c. Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen)
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk)
- e. Pengarah, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan “*Drank-en Horecawet*”, dimana pengurus harus memnuhi syarat-syarat tertentu).

Jadi, izin yang digunakan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan konkret.

Instrumen izin digunakan oleh penguasa pada sejumlah besar bidang kebijaksanaan. Ini terutama berlaku bagi hukum lingkungan, hukum pengaturan ruang dan hukum perairan. Namun juga dalam hukum administrasi sosial, ekonomi, budaya, dan kesehatan, pemberian izin merupakan gejala yang penting.

⁵⁷ N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M.Hadjon, Surabaya, Yuridika, 1993, hlm. 4.

Pencantuman motif untuk sistem izin dalam undang-undang mempunyai konsekuensi penting bagi organ penguasa yang berwenang. Dalam memutuskan pemberian izin, organ ini tidak boleh menggunakan alasan yang tidak sesuai dengan tujuan dari sistem peraturan.⁵⁸

Ketentuan tentang perizinan mempunyai fungsi yaitu sebagai fungsi penertib dan sebagai fungsi pengatur. Sebagai fungsi penertib, dimaksudkan agar izin atau setiap izin atau tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya yang bertentangan satu sama lain, sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud. Sebagai fungsi mengatur dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain fungsi pengaturan ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah.⁵⁹

4. Sistem Perizinan Lingkungan

Sistem perizinan lingkungan biasanya dibedakan menjadi sistem perizinan lingkungan sektoral atau *single-medium permitting* dan sistem perizinan terpadu atau *integrated permitting*.

a. Sistem perizinan lingkungan sektoral

Perizinan lingkungan sektoral atau *single-medium premitting* yaitu pendekatan pengaturan yang bersifat tradisional yang berasal dari suatu cara bahwa pengembangan pengaturan lingkungan adalah

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 5.

⁵⁹ Adrian Sutendi, *Op.Cit*, hlm. 193.

dibutuhkan dengan menunjuk persoalan lingkungan yang bersifat spesifik (untuk udara, perlindungan air, pengelolaan limbah, dan lain-lain). Dalam bentuk pengawasannya, batas untuk dampak lingkungan dari suatu instalasi ditetapkan sebagai perlindungan untuk media lingkungan tertentu (untuk udara, air atau tanah, dan lain-lain).⁶⁰

A single-medium permitting system, bahan-bahan pencemar akan dipindahkan dari media lingkungan yang satu ke media lingkungan yang lain. Konsekuensinya adalah bersifat menyeluruh dan upaya meminimalkan pencemaran melalui pendekatan pengaturan lingkungan secara terpadu (*integrated approach to environmental regulation*).⁶¹

Di Indonesia sistem perizinan lingkungan masih berwujud sistem perizinan sektoral. Perizinan lingkungan sektoral menimbulkan kesulitan bagi pemohon izin maupun bagi pejabat pemberi izin dalam rangka melaksanakan penegakan hukum terhadap pelaksanaan izin. Perizinan lingkungan sektoral implikasinya beragamnya jenis izin lingkungan yang harus diperoleh dengan beragam prosedur dan pejabat berwenang yang berbeda. Tidak efisien dipandang dari segi waktu dan biaya.

⁶⁰ A'an Efendi, *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan Di Peradilan Tata Usaha Negara*, cetakan 1, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hlm. 191.

⁶¹ *Ibid.*

Penegakan hukum terhadap perizinan lingkungan sektoral hanya terfokus pada izin untuk media tertentu (misalnya air) dan tidak mencakup pada media lingkungan secara keseluruhan.⁶²

b. Sistem perizinan lingkungan terpadu

Perizinan lingkungan terpadu berarti bahwa emisi atau pembuangan ke udara, air (termasuk pembuangan limbah) dan tanah, maupun dampak lingkungannya lainnya (penggunaan energi, air dan bahan-bahan mentah) seluruhnya harus dipertimbangkan secara bersama-sama. Hal itu juga berarti bahwa pihak berwenang harus menetapkan syarat-syarat izin sehingga mencapai perlindungan tingkat tinggi untuk perlindungan lingkungan secara menyeluruh. Perizinan lingkungan terpadu adalah berdasar pada konsep *Best Available Techniques* (BAT) yang menyeimbangkan manfaat atau keuntungan terhadap biaya lingkungan oleh operator dan menekankan pencegahan pencemaran daripada melakukan pengawasan dengan sistem *end-of-pipe*.⁶³

5. Pembatalan atau Penarikan Kembali Izin

Pembatalan atau penarikan kembali suatu izin merupakan bagian dari penerapan sanksi tersebut berarti pula merupakan penegakan terhadap hukum administrasi.

Pembatalan atau penarikan kembali izin dapat dilakukan dengan memperhatikan secara seksama 2 (dua) hal berikut, yakni sifat wewenang

⁶² *Ibid*, hlm 192-193.

⁶³ *Ibid*, hlm. 194

penerbitan dan pencabutan izin dan pembatalan atau penarikan kembali izin serta sifat objek dari izin tersebut adalah sebagai berikut.⁶⁴

a. Sifat wewenang penerbitan izin dan wewenang pencabutan izin.

Artinya perlu diperhatikan apakah sifat wewenang tersebut bersifat wewenang pemerintah terikat (*gebonden bestuurs*), ataukah wewenang tersebut merupakan wewenang pemerintahan yang bebas (*vrijbestuur*).

Apabila wewenang itu bersifat terikat berarti badan atau pejabat tata usaha negara hanya bertugas menerapkan ketentuan perundang-undangan yang bersangkutan secara otomatis. Sebaliknya apabila wewenang tersebut merupakan wewenang pemerintah yang bersifat bebas (*vrijbestuur*), berarti wewenang itu dirumuskan sedemikian rupa luasnya dalam peraturan dasarnya, sehingga badan atau pejabat tata usaha negara memiliki kebebasan menafsirkannya dengan longgar dan leluasa, termasuk dalam menentukan kebijaksanaan.

b. Sifat Objek dari Izin

Sifat objek dari izin berkaitan dengan “klasifikasi” suatu keputusan tata usaha negara. Apakah keputusan tata usaha negara itu merupakan keputusan yang bersifat *zakelijk* dan *persoonlijk* ataukah merupakan keputusan yang bersifat kilat dan langgeng.

⁶⁴S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Cetakan 1, FH UII Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 253-255.

Pembatalan atau penarikan kembali suatu izin dapat terjadi karena adanya unsur penipuan atau karena lalai dalam memenuhi persyaratan, seperti halnya pembatalan atau penarikan kembali dapat juga terjadi terhadap suatu keputusan pada umumnya.

- 1) Izin sebagai keputusan yang menguntungkan dapat dibatalkan atau ditarik kembali karena izin tersebut diperoleh dengan cara penipuan. Penipuan dilakukan misalnya dengan cara memberikan data-data yang tidak benar atau palsu. Seandainya data-data tersebut tidak dipalsukan, maka izin (keputusan) tersebut mustahil diberikan.
- 2) Izin sebagai keputusan yang menguntungkan dapat dibatalkan atau ditarik kembali karena syarat-syarat yang diperlukan dan dipenuhi, ternyata syarat-syarat tersebut sampai batas waktu yang ditentukan tidak juga dipenuhi. Pembatalan atau penarikan kembali izin yang menguntungkan tersebut hanya dapat dilakukan secara untuk waktu yang akan datang (*ex-nunc*). Sebab hal itu berarti suatu keadaan yang semula dinyatakan sah (*rechmatig*), kemudian berubah menjadi tidak sah (*onrechtmatig*).
- 3) Izin (keputusan) tersebut nyata-nyata bertentangan dengan hukum atau kepentingan umum. Bertentangan dengan hukum termasuk dalam pengertian hukum tidak tertulis, yakni asas-asas umum pemerintahan yang layak (AAUPL). Termasuk ke

dalam pengertian ini pelanggaran terhadap syarat-syarat dan/atau peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dikaitkan dengan pemberian izin tersebut.

6. Sanksi dan Penegakan Hukum Perizinan

Sanksi mempunyai arti penting dalam setiap peraturan perundang-undangan, sebab tidak ada artinya suatu peraturan perundang-undangan jika tidak disertai sanksi. Suatu peraturan perundang-undangan baru akan dipatuhi hanya apabila disertai pencantuman ketentuan mengenai sanksi. Dalam hukum administrasi khususnya dalam suatu keputusan, ketentuan mengenai sanksi tersebut umumnya dicantumkan pada bagian akhir suatu keputusan.

Suatu sanksi dalam hukum perizinan merupakan salah satu bentuk dari sanksi dalam hukum administrasi. Sanksi dalam hukum administrasi dapat dibedakan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana. Sanksi administrasi yang bersifat khas, antara lain:⁶⁵

- a. Paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*)
- b. Penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan (izin, pembayaran, dan subsidi)
- c. Pengenaan denda administrasi
- d. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*)

Selain sanksi administrasi tersebut masih terdapat sanksi hukum lainnya, yakni sanksi pidana dan / atau perdata. Sesuai dengan hakikat

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 250-251.

sanksi dalam hukum administrasi maka sanksi pidana dan /atau sanksi perdata dapat diterapkan bersama-sama sanksi administrasi. Jika disini tidak berlaku asas *nebis in idem* (misalnya dalam kasus pencemaran, meskipun secara hukum administrasi izin telah dicabut, tetapi menurut UU No. 4 Tahun 1982 perbuatan pencemaran masih dapat dipidana).

Meskipun sanksi secara akumulasi eksternal dapat diterapkan secara bersama-sama dengan sanksi lainnya, namun perlu diperhatikan asas-asas berikut⁶⁶:

a. Asas *ne bis vexari*

Makna asas ini adalah terhadap sanksi-sanksi yang sejenis dan tujuannya sama, tidak boleh diterapkan secara bersama-sama dengan uang paksa. Sebab uang paksa merupakan alternatif terhadap sanksi lain, yakni paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*).

b. Asas keseimbangan, yakni berkenaan dengan kepatutan dalam mengenakan sanksi

Dalam hukum administrasi penegakan sanksi diwujudkan dalam bentuk keputusan administrasi negara. Dalam hal ini sanksi berfungsi sebagai sarana untuk menegakkan hukum (*handhavingsbeschikkingen*). Sanksi dalam hukum perizinan pada umumnya diwujudkan berupa pembatalan atau penarikan kembali terhadap izin. Karena itu persoalan penerpan sanksi dan persoalan

⁶⁶ *Ibid*, hlm 251-252.

pembatalan / penarikan kembali suatu ktun (izin) merupakan hal yang serupa meskipun tidak persis sama.

C. Izin Sebagai Keputusan

1. Pengertian Keputusan

Keputusan merupakan salah satu objek studi penting dalam Hukum Administrasi, utamanya karena keputusan merupakan objek sengketa yang menjadi kompetensi absolut peradilan administrasi menurut UU Nomor 5 Tahun 1986. Kecuali itu keputusan merupakan salah satu instrumen yuridis pemerintahan yang banyak digunakan oleh Pemerintah dalam melakukan tindakan-tindakannya untuk menyatakan kehendaknya.

Dalam bukunya **S.F. Marbun** mengutip beberapa pengertian keputusan/ketetapan (*beschikking*) sebagai berikut:

Menurut E. Utrecht, *beschikking* (ketetapan) ialah suatu perbuatan hukum publik yang bersegi satu yang dilakukan oleh alat-alat pemerintah berdasarkan suatu kekuasaan istimewa.

WF. Prins, merumuskan *beschikking* sebagai suatu tindakan hukum sepihak dalam lapangan pemerintahan berdasarkan wewenang yang ada pada alat atau organ itu.

Van der Pot, menyatakan *beschikking* ialah perbuatan hukum yang dilakukan alat-alat pemerintahan dan pernyataan-pernyataan alat-alat pemerintahan itu dalam menyelenggarakan hal istimewa dengan maksud mengadakan perubahan dalam hubungan-perhubungan hukum.⁶⁷

⁶⁷S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Cetakan 3, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 147-148.

2. Sifat Keputusan/ Ketetapan Izin (*beschikking*)

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat / badan tata usaha negara yang berwenang, yang isinya atau substansinya mempunyai sifat sebagai berikut:

- a. Izin bersifat bebas, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya tidak terkait pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.
- b. Izin bersifat terkait, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terkait pada aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauh mana peraturan perundang-undangan mengaturnya.
- c. Izin bersifat menguntungkan, merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Izin yang memberi anugrah kepada yang bersangkutan. Dalam arti, yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut.
- d. Izin yang bersifat memberatkan, merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya.

- e. Izin yang bersifat berakhir, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek.
- f. Izin yang berlangsung lama, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhir atau masa berlakunya relatif lama.
- g. Izin yang bersifat pribadi, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifatnya atau kualitas pribadi dan pemohon izin.
- h. Izin yang bersifat kebendaan, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifatnya dan objek izin.

Bagi keputusan tata usaha negara (izin) yang menguntungkan maka persoalan dasar legitimasi untuk membatalkan atau menarik kembali (izin) tersebut, tidak merupakan persyaratan mutlak, sebab wewenang membatalkan atau menarik kembali KTUN (izin) yang menguntungkan tersebut dengan sendirinya melekat pada wewenang badan atau pejabat tun yang menerbitkan keputusan tata usaha negara (izin) tersebut.⁶⁸

D. Pengertian Sumber Daya Air dan Dasar Hukum

Air memiliki posisi yang sangat sentral bagi kehidupan manusia, tanpa air yang memadai lebih dari sepekan saja manusia tidak akan bisa bertahan hidup. Selain untuk bertahan hidup sesuai dengan posisinya yang sentral, air juga mempunyai peran besar untuk menunjang kesuksesan bidang pertanian. Peran hukum sebagai sarana pembangunan dan penegak keadilan atau ketertiban dalam masyarakat. Peranan hukum dalam pembangunan di bidang

⁶⁸ S.F.Marbun, *Op.Cit*, hlm. 252.

sumber daya air harus dapat menjamin perubahan ke arah yang tertib dan teratur sesuai dengan yang telah diatur.

Pengaturan berupa Undang-Undang Dasar maupun Undang-Undang mengenai kedudukan sumber daya air sebenarnya telah memberikan pengaturan yang sangat jelas. Ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal 33 ayat (1) juga melarang adanya penguasaan sumber daya alam di tangan orang ataupun seorang. Tujuan penguasaan negara atas air adalah agar tindakan pemerintah dan pihak-pihak terkait lainnya (departemen, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah, pihak swasta, koperasi, dan orang-perorangan) dapat mengontrol dan mengawasi kegiatan pengelolaan sumber daya air sebagai salah satu sektor produksi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 atau lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang merupakan landasan hukum tanah nasional tidak memberikan definisi atau pengertian secara tegas tetapi walaupun UUPA tidak memberikan pengertian secara tegas dari apa yang tercantum dalam konsideran. Pasal-pasal dan penjelasannya dapat disimpulkan bahwa pengertian agraria dan hukum agraria dipakai dalam

arti yang sangat luas.⁶⁹ Pengertian agraria menurut Pasal 2 UUPA meliputi bumi, air dan ruang angkasa, tidak hanya mengenai tanah semata tetapi meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya.

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria memberikan batasan kepemilikan seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Berdasarkan pengertian hukum agraria secara luas pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Pokok agraria memberikan batasan pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia. Penjelasan pengertian air adalah meliputi;⁷⁰

- a. Perairan pedalaman termasuk di dalamnya disini seluruh sungai-sungai dan danau-danau yang terdapat diseluruh wilayah tanah air.
- b. Perairan lautan
- c. Bumi yang terdapat di bawah perairan, yaitu seluruh bagian dasar dari perairan kita maupun seluruh kekayaan yang terdapat antara air, bumi, yang merupakan daerah teritorial Indonesia. Sebagaimana yang juga terjawab oleh pertanyaan wawasan nusantara, sehingga kita berhak

⁶⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Djamban, Jakarta, 2007, hlm 6.

⁷⁰ A.P Parlindungan, *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1990, hlm 26-27.

untuk mengambil keuntungan daripadanya, dan berhak melarang orang lain untuk mendapatkan keuntungan daripadanya, sehingga penambangan lepas pantai, maupun penangkapan ikan di perairan Indonesia.

Pasal 2 juga menegaskan bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Sesuai dengan asas kebangsaan yang terdapat dalam Pasal 1 maka menurut Pasal 9 hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, air dan ruang angkasa, oleh karena itu hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing.⁷¹ Maka berarti negara berwenang untuk menguasai wilayah Republik Indonesia termasuk semua wilayah masyarakat hukum adat.⁷²

Undang-undang pokok agraria nomor 5 tahun 1960 pasal 2 ayat (2) memberikan wewenang kepada negara yang mempunyai hak untuk menguasai sumber daya air diantaranya;

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

⁷¹Daud Silalahi, *Pengaturan Hukum Sumber Daya Air Dan Lingkungan Hidup Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1996, hlm 43.

⁷²Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2003, hlm. 49.

Dengan demikian negara sebagai organisasi kekuasaan mengatur sehingga membuat peraturan, kemudian menyelenggarakan artinya melaksanakan (*execution*) atas penggunaan atau peruntukan (*use*), persediaan (*reservation*) dan pemeliharanya (*maintenance*) dari bumi air dan ruang angkasa dan kekayaan yang terkandung didalamnya, menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) bagaimana seharusnya hubungan antara orang atau badan hukum dengan bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.⁷³

Pokok pikiran bahwa negara hanya menguasai tanah bukan memiliki tanah itu menunjukkan bahwa hubungan hukum antara bumi, air dan ruang angkasa sebagaimana yang dimaksud Pasal 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 adalah hubungan kekuasaan, bukan hubungan kepemilikan.⁷⁴

Dasar hukum pengaturan sumber daya air, antara lain;

a. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 memberikan batasan pengertian air adalah semua yang terdapat pada, di atas, ataupun di bawah permukaan air tanah, air hujan, dan air laut yang berada di darat. Air permukaan adalah semua air yang terdapat pada permukaan tanah. Air tanah adalah air yang terdapat dalam lapisan tanah atau batuan di bawah permukaan tanah.

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air memberikan batasan terdapat 2 hak pemanfaatan air yaitu

⁷³ A. Parlindungan, *Op.Cit*, hlm 28.

⁷⁴ *Ibid*, hlm. 49.

hak guna pakai air dan hak guna usaha air. Hak guna air tidak dapat disewakan atau dipindahtangankan sebagian atau seluruhnya. Pasal 8 Undang-undang Nomor 7 tahun 2004 mengatur bahwa hak guna pakai air diperoleh tanpa izin memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari bagi perseorangan dan bagi pertanian rakyat yang berada pada sistem irigasi. Hak guna pakai air harus mendapatkan izin apabila cara menggunakannya dilakukan dengan mengubah kondisi alami sumber air, ditujukan untuk keperluan kelompok yang memerlukan air dalam jumlah yang besar atau digunakan untuk pertanian rakyat di luar sistem irigasi yang sudah ada. Izin yang sesuai dengan pasal 8 tersebut dikeluarkan oleh pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Pasal 9 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2004 menyatakan bahwa hak guna usaha air dapat diberikan kepada perseorangan atau badan usaha dengan izin pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.

Dasar hukum pengaturan sumber daya air berada pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air, namun Undang-Undang ini telah dibatalkan sehingga menghidupkan kembali Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan untuk mengisi kekosongan hukum sampai dibentuk Undang-Undang baru.

b. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan

Dalam Undang-Undang Pengairan, Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 tahun 1974 memberikan batasan pengertian air, yaitu semua air yang terdapat di dalam atau berasal dari sumber-sumber air, baik yang terdapat di atas maupun di bawah permukaan tanah, tidak termasuk dalam pengertian ini air yang terdapat dilaut.

Pengertian air dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 1974 dikecualikan air yang terdapat di laut maupun lautnya sendiri sebagai sumber daya air. Air yang selama berada dilaut tidak diatur oleh Undang-Undang ini, namun apabila air laut tersebut telah dimanfaatkan di darat untuk dipergunakan sebagai sarana berbagai keperluan, maka Undang-Undang ini berlaku atas air tersebut.

Pasal 2 dan pasal 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 mengatur bahwa air dikuasai oleh negara dan mempunyai fungsi sosial serta digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sesuai dengan Undang-Undang tersebut, mengelola air sebagai milik negara bertujuan untuk keperluan rakyat haruslah berjalan sebagaimana mestinya, bukan sebaliknya menimbulkan berbagai masalah yang akan merugikan rakyat. Permasalahan mungkin terjadi karena terus berlangsungnya krisis air bersih terutama di kota-kota besar di Indonesia.

Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 pemanfaatan air beserta sumber-sumbernya haruslah ditujukan

untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat di segala bidang. Baik bidang ekonomi, sosial budaya, maupun pertahanan keamanan nasional, yang sekaligus menciptakan pertumbuhan, keadilan sosial dan kemampuan untuk berisir sendiri atas kekuatan sendiri menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan pancasila.⁷⁵ Sumber daya air mempunyai fungsi sosial yang berarti kepentingan umum lebih diutamakan daripada kepentingan individu. Sumber daya air menjadi bagian dari ekosistem sekaligus sebagai tempat kelangsungan hidup manusia, flora, fauna dan keberlangsungan di bidang ekonomi yang dapat didayagunakan untuk menunjang kegiatan usaha yang diselenggarakan dan diwujudkan secara selaras.

Kegiatan usaha yang diselenggarakan dan diwujudkan secara selaras oleh Badan Hukum, Badan sosial dan atau perorangan yang melakukan pengusahaan air dan sumber-sumber air harus memperoleh izin dari pemerintah dengan berpedoman kepada asas-asas usaha bersama dan kekeluargaan.

pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 memberikan wewenang kepada pemerintah untuk;⁷⁶

- a. Mengelola serta mengembangkan kemanfaatan air dan atau sumber daya air;

⁷⁵Abdurrahman, *Ketentuan-Ketentuan Pokok Tentang Masalah Agraria, Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi, Pengairan, Dan Lingkungan Hidup*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 235.

⁷⁶ Mohammad Taufik Makarao, *Aspek-Aspek Hukum Lingkungan*, PT. Indeks Kelompok Gramedia, Jakarta, 2004, hlm 29.

- b. Menyusun, mengesahkan, dan atau memberi izin berdasarkan perencanaan dan perencanaan teknis tata guna air dan tata pengairan;
- c. Mengatur, mengesahkan dan atau memberi izin peruntakan, penggunaan, penyediaan air, dan atau sumber-sumber air;
- d. Mengatur, mengesahkan dan atau memberi izin perusahaan air, dan atau sumber-sumber air;
- e. Menentukan dan mengatur perbuatan orang-orang dan atau badan hukum dalam persoalan air dan sumber-sumber air. Pelaksanaan pasal ini dengan tetap menghormati hak yang dimiliki oleh masyarakat adat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Kegiatan-kegiatan tersebut mencakup keharusan untuk melindungi serta mengamankan air dan atau sumber-sumber air untuk menjaga kelestarian fungsinya sebagaimana diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 untuk menyatakan bahwa air, sumber-sumber air beserta bangunan pengairan harus dilindungi serta diamankan dan dijaga kelestariannya dengan cara melaksanakan usaha penyemalatan air, menggunakan dan mengendalikan daya rusak air, mencegah terjadinya pengotoran air, dan mengamankan serta melindungi bangunan pengairan.

E. Penegakan Hukum

1. Pengertian Penegakan Hukum

Secara konsepsional, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantahkan dan sikap

tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.⁷⁷

Pokok permasalahan dalam penegakan hukum adalah menyinergikan tiga pilar dasar penegakan hukum yaitu peraturan perundangan, aparat penegak hukum dan budaya hukum masyarakat.⁷⁸ Hal yang sama juga diungkapkan oleh Soerjono Soekanto, bahwa masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya, antara lain:⁷⁹

- a. Faktor hukumnya sendiri, Soerjono Soekanto membatasi hanya pada undang-undang saja. Masalah penegakan hukum yang berasal dari hukumnya yang berasal dari hukumnya sendiri mungkin disebabkan karena tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang, belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan, untuk menerapkan undang-undang. Ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya.
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk hukum maupun menerapkan hukum. mental dari penegak hukum sangat mempengaruhi keberhasilan penegakan hukum. Mental para penegak hukum yang buruk akan menjatuhkan peraturan perundang-undangan yang aturannya telah dibuat dengan baik.

⁷⁷ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 5.

⁷⁸ Sabian Usman, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 256.

⁷⁹ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hlm. 8.

- c. Faktor sarana dan prasarana, bahwa sarana atau fasilitas mempunyai peran yang penting di dalam penegakan hukum. tanpa adanya sarana atau fasilitas maka penegak hukum tidak bisa menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Rasa tunduk atau patuh dari masyarakat juga mempengaruhi keberhasilan penegakan hukum.
- e. Faktor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada rasa manusia di dalam pergaulan hidup

Kelima faktor tersebut di atas saling berkaitan dengan eratnya, karena merupakan esensi dari penegakan hukum serta merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum.

Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan yaitu kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*), dan keadilan (*Gerechtiggheit*).⁸⁰ Keharusan dalam melaksanakan dan menegakkan hukum sehingga hukum menjadi peristiwa yang kongkrit. Kepastian hukum merupakan perlindungan secara hukum yang pasti terhadap tindakan sewenang-wenangan sehingga tercipta suatu keadaan yang tertib sesuai dengan harapan masyarakat.

Penegakan hukum dalam Hukum Administrasi seperti pendapat ten Berge yang dikutip oleh Philipus M. Hadjon menyebutkan bahwa

⁸⁰ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm. 145-146.

instrumen penegakan Hukum Administrasi Negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksa kepatuhan.⁸¹ Menurut Paulus E. Lotulung , mengemukakan beberapa macam pengawasan dalam Hukum Administrasi Negara, yaitu bahwa ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang dikontrol yang dibedakan menjadi pengawasan intern dan pengawasan ekstern.⁸² Kontrol intern berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri, sedangkan kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada diluar pemerintah.

Kontrol ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya dibedakan menjadi kontrol a- priori dan kontrol a- posteriori. Kontrol a- priori adalah bilamana pengawasan itu dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan pemerintah, sedangkan kontrol a- posteriori adalah bilamana pengawasan itu baru dilaksanakan setelah dikeluarkannya keputusan pemerintah. Selain itu , kontrol juga dapat ditinjau dari segi objek yaitu kontrol dari segi hukum dan kontrol dari segi kemanfaatan. Kontrol dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat

⁸¹ Philipus M. Hadjon, *Penegakan Hukum Administrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, dikutip dari Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Yogyakarta, 2014, hlm. 296.

⁸² Paulus E. Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, dikutip dari Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Yogyakarta, 2014, hlm. 296-298.

hukum saja, sedangkan kontrol dari segi kemanfaatan dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah dari segi atau pertimbangan kemanfaatannya.⁸³

Dalam suatu negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai suatu upaya preventif dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran-pelanggaran norma hukum, sebagai suatu upaya represif. Hal yang paling penting adalah pengawasan ini diupayakan dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat.

Penegakan hukum lingkungan merupakan mata rantai dari siklus pengaturan (*regulatory chain*) perencanaan kebijakan lingkungan. Sebagai mata rantai terakhir, banyak kalangan menganggap bahwa penegakan hukum lingkungan (*environmental law enforcement*) hanyalah melalui proses pengadilan. Anggapan seperti ini mengisyaratkan bahwa penegakan hukum lingkungan hanya bersifat represif, yaitu setelah terjadinya kasus pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan. Padahal, penegakan hukum lingkungan sebenarnya tidak terbatas pada tindakan yustisial atau dengan istilah “meja hijaukan” semata, melainkan bagaimana melaksanakan dan menegakkan peraturan perundang-undangan lingkungan. Kegiatan melaksanakan dan menegakkan peraturan tidak hanya menjadi tanggung

⁸³ *Ibid*, hlm. 297.

jawab pengadilan, melainkan yang paling utama menjadi tanggung jawab aparat pemerintah di bidang lingkungan hidup.⁸⁴

Penegakan hukum lingkungan ialah pengamatan hukum lingkungan melalui pengawasan (*supervision*) dan pemeriksaan (*inspectio*) serta melalui deteksi pelanggaran hukum, pemulihan kerusakan lingkungan dan tindakan kepada pembuat (*dader; offender*).⁸⁵

2. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup

Penyelesaian masalah yang timbul dalam kasus lingkungan dapat dilakukan melalui pengadilan maupun di luar pengadilan. Khusus untuk penyelesaian sengketa melalui pengadilan, maka tetap mengacu pada ketiga pendekatan instrumen, yaitu hukum administrasi, hukum perdata, dan hukum pidana. Ketiga pendekatan tersebut merupakan instrumen utama dalam penegakan hukum lingkungan.⁸⁶

a. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Melalui Instrumen Hukum Administrasi

Penyelesaian sengketa melalui upaya administrasi adalah penyelesaian sengketa tata usaha negara yang dilakukan oleh instansi yang mengeluarkan keputusan atau instansi lain atau instansi atasan dari yang mengeluarkan keputusan. Dengan kata lain, upaya administrasi adalah penyelesaian sengketa oleh dan

⁸⁴ Muhammad akib, *Hukum Lingkungan Prespektif Global dan Nasional*, cetakan 1, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 203.

⁸⁵ Supriadi, *Hukum Lingkungan Di Indonesia*, cetakan 1, Jakarta, Sinar Grafika, 2006, hlm. 269

⁸⁶ *Ibid*, hlm. 270.

dalam lingkungan instansi pemerintahan, bukan oleh lembaga peradilan.⁸⁷

Instrumen administratif bertujuan agar perbuatan dan pengabaian yang melanggar hukum atau tidak memenuhi persyaratan, berhenti atau mengembalikan kepada keadaan semula (sebelum adanya pelanggaran). Jadi fokus sanksi administratif adalah perbuatan. Selain dari wewenang untuk menerapkan paksaan administratif (*bestuurdwang*), hukum lingkungan mengenal pula sanksi administratif yang lain yaitu penutupan perusahaan, larangan memakai peralatan tertentu, uang paksa (*dwangsom*), dan penarikan izin.⁸⁸

Tujuan paksaan administratif atau pemerintahan (*bestuurdwang*) adalah untuk memperbaiki hal-hal sebagai akibat dilanggarnya suatu peraturan. Dalam mempergunakan instrumen administratif, penguasa harus memerhatikan apa yang disebut oleh hukum harus memerhatikan apa yang disebut oleh hukum tata usaha negara sebagai asas-asas pemerintahan yang baik (*the genral principles of good administration* atau bahasa belandanya *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).⁸⁹

⁸⁷ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Dan Pradilan Administrasi*, Cetakan 1, FH UII Press, 2009, hlm. 167.

⁸⁸ Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan (Environmental Law Enforcement)*, cetakan 1, PT. Alumni, Bandung, 2016, hlm. 146-147.

⁸⁹ *Ibid*, hlm 148.

1) Upaya Preventif

Dari perspektif Hukum Administrasi sebagai upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Dalam hal pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sudah terjadi, perlu dilakukan upaya represif berupa penegakan hukum yang efektif, konsekuen, dan konsisten terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi.⁹⁰

Berdasarkan uraian di atas pengawasan adalah upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan, sedangkan penegakan hukum adalah upaya represif terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi. Oleh karena itu, perlu dikembangkan satu sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lain.⁹¹

Secara konsepsional pengawasan terdiri dari pengawasan fungsional, pengawasan internal, pengawasan eksternal, pengawasan masyarakat, yang ditandai sistem pengendalian dan pengawasan yang tertib, sisdalmen/waskat, wasnal, dan wasmas,

⁹⁰ M. Hadin Muhjad, *Hukum Lingkungan Pengantar Untuk Konteks Indonesia*, cetakan 1, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015, hlm. 200.

⁹¹ *Ibid.*

kordinasi, integrasi dan sinkronisasi aparat pengawasan, terbentuknya sistem informasi pengawasan yang mendukung pelaksanaan tindak lanjut, serta jumlah dan kualitas auditor profesional yang memadai, intensitas tindak lanjut pengawasan dan penegakan hukum secara adil dan konsisten.⁹²

2) Upaya Represif

Dalam rangka penegakan hukum lingkungan telah diadakan sanksi administrasi sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pengaturan sanksi administrasi ini dapat dijumpai dalam Pasal 25 sampai Pasal 27 Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pasal 25 Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan :

- (1) Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I berwenang melakukan paksaan pemerintahan terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk mencegah dan mengakhiri terjadinya pelanggaran, serta menanggulangi akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran, melakukan tindakan penyelamatan, penanggulangan, dan/atau pemulihan atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan, kecuali ditentukan lain berdasarkan Undang-Undang
- (2) Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat diserahkan kepada Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II dengan Peraturan Daerah Tingkat I
- (3) Pihak ketiga yang berkepentingan berhak mengajukan permohonan kepada pejabat yang berwenang untuk melakukan paksaan pemerintahan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).
- (4) Paksaan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), didahului dengan surat perintah dari pejabat yang berwenang

⁹² *Ibid*, hlm. 201

- (5) Tindakan penyelamatan, penanggulangan dan/atau pemulihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diganti dengan pembayaran sejumlah uang tertentu.⁹³

Pasal 25 Undang-Undang pengelolaan Lingkungan Hidup memberikan dasar wewenang kepada Gubernur/Bupati/Walikota sesuai lingkup kewenangan masing-masing untuk menjatuhkan sanksi administrasi berupa paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*) kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan usaha. Dengan adanya paksaan pemerintahan ini, diharapkan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan usaha dapat mengambil tindakan⁹⁴ :

- a. Mencegah dan mengakhiri terjadinya pelanggaran serta menanggulangi akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran persyaratan-persyaratan perlindungan yang tercermin dalam peraturan perundang-undangan dan perizinan lingkungan.
- b. Melakukan tindakan penyelamatan, penanggulangan, dan/atau pemulihan akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran persyaratan-persyaratan perlindungan yang tercermin dalam peraturan perundang-undangan dan perizinan lingkungan atau beban biaya sendiri penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan usaha. Sebagai penggantinya penanggung jawab usaha dan/atau

⁹³ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

⁹⁴ *Ibid*, hlm. 203.

kegiatan usaha dapat melakukan pembayaran sejumlah uang tertentu.⁹⁵

Sarana administratif dapat bersifat preventif dan bertujuan menegakkan peraturan perundang-undangan lingkungan (misalnya : Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Perindustrian, Keputusan Gubernur, Keputusan Wali kota dan sebagainya). Penegakan hukum dapat diterapkan terhadap kegiatan yang menyangkut persyaratan perizinan, baku mutu lingkungan, rencana pengelolaan lingkungan(RKL), dan sebagainya.⁹⁶

Sanksi administratif terutama mempunyai fungsi instrumental, yaitu pengendalian perbuatan terlarang. Di samping itu, sanksi administratif terutama ditujukan kepada perlindungan kepentingan yang dijaga oleh ketentuan yang dilanggar tersebut. beberapa jenis sarana penegakan hukum administratif adalah:

- a. Paksaan pemerintah atau tindakan paksa (*Bestuursdwang*).
- b. Uang paksa (*Publiekrechtelijke dwangsom*).
- c. Penutupan tempat usaha (*Sluiting van een inrichting*).
- d. Penghentian kegiatan mesin perusahaan (*Buitengebruikstelling van een toestel*).
- e. Pencabutan izin melalui proses teguran, paksaan pemerintah, penutupan, dan uang paksa.⁹⁷

⁹⁵ *Ibid*, hlm 204.

⁹⁶ Muhammad Erwin, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Kebijakan Pembangunan Lingkungan Hidup*, cetakan 1, PT. Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm. 117.

⁹⁷ *Ibid*, hlm. 117

1) Paksaan Administratif

Paksaan administratif menurut Undang-Undang Lingkungan Hidup 2009 disebut dengan sanksi administratif sebagaimana diatur pada Pasal 76 ayat (1), yang menyatakan bahwa Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota menerapkan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan.⁹⁸ Sanksi administratif dalam Pasal 76 ayat (2) tentang Undang-Undang Lingkungan Hidup tahun 2009 terdiri atas :

- a) Teguran tertulis
- b) Paksaan pemerintah
- c) Pembekuan izin lingkungan
- d) Pencabutan izin lingkungan⁹⁹

Paksaan pemerintah (*bestuursdwang*) yang menurut Undang-Undang Lingkungan Hidup tahun 1997 merupakan satu-satunya bentuk paksaan administratif (Pasal 25 Undang-Undang Lingkungan Hidup tahun 1997), tetapi menurut Undang-Undang Lingkungan Hidup tahun 2009 merupakan salah satu bagian dari sanksi administratif yang terdiri dari:

- a) Pengehentian sementara kegiatan produksi

⁹⁸ Andi Hamzah, *Op.Cit*, hlm. 148.

⁹⁹ *Ibid.*

- b) Pemindahan sarana produksi
- c) Penutupan saluran pembuangan air limbah atau emisi
- d) Pembongkaran
- e) Penyitaan terhadap barang atau alat yang berpotensi menimbulkan pelanggaran
- f) Penghentian sementara seluruh kegiatan
- g) Tindakan lain yang tujuan untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi lingkungan hidup.¹⁰⁰

2) Uang Paksa (Dwangsom)

Satu hal tidak dapat dipungkiri bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, belum lengkap, mengatur secara detail terhadap tata cara penarikan uang paksaan terhadap pelanggaran lingkungan hidup. Namun demikian, tata cara pemungutan uang paksaan tersebut tetap mengacu kepada ketentuan hukum acara perdata yang berlaku, tetapi sebelum pemungutan uang paksaan tersebut dilakukan, terlebih dahulu harus ada perintah pembayaran yang harus dikeluarkan oleh pejabat administrasi negara. Dalam perintah pembayaran yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi tersebut, harus disebutkan pembayaran uang paksaan tersebut secara limitatif.¹⁰¹

¹⁰⁰ *Ibid*, hlm. 149.

¹⁰¹ Supriadi, *Op.Cit*, hlm. 278.

3) Penutupan Usaha

Penutupan usaha merupakan salah satu sanksi yang diberikan berdasarkan instrumen administrasi. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tidak dicantumkan secara detail mengenai sanksi berupa penutupan usaha. Namun *Hinder Ordonantie* (Undang-Undang Gangguan) telah mengaturnya dengan lengkap dalam Pasal 14 yang menyatakan sebagai berikut¹⁰²:

“Jika ada tempat kerja sebagaimana tersebut dalam Pasal 1 yang didirikan tanpa izin surat dari pejabat yang berwenang memberikan izin itu, atau yang terus bekerja juga sesudah izinnya dicabut menurut ketentuan dalam Pasal 8 atau Pasal 12 ataupun tetap bekerja atau dijalankan tanpa izin baru sebagaimana tersebut dalam Pasal 9, berlawanan dengan suatu peraturan sebagai tersebut dalam Pasal 2 atau 3, maka pejabat yang tersebut pada awal pasal ini berwenang untuk mencegah hal itu, menutup tempat kerja itu dan menyegel mesin-mesin itu atau mengambil tindakan lain supaya benda-benda itu tidak dipakai lagi”

4) Penarikan Izin

Undang-Undang Perindustrian tidak menyebut hal yang menyangkut penarikan izin jika ternyata terjadi pelanggaran tentang perizinan itu. Ordonansi Gangguan (*Hinder Ordonnantie*) menyebut tentang penarikan izin di dalam Pasal 8 khususnya ayat (3) yang menyatakan jika pekerjaan tidak selesai atau tidak dijalankan dalam waktu yang ditentukan, izin dicabut oleh pejabat yang memberikan, kecuali jika ia memandang ada alasan untuk

¹⁰² *Ibid*, hlm. 277.

memperpanjang jangka waktu tersebut dengan jangka waktu yang baru. Berdasarkan ayat (2) pasal ini ditentukan jangka waktu izin mulai pembangunan sampai selesai dan tanggal berapa mulai dikerjakan.¹⁰³

Pasal 12 ayat (1) juga mengatur tentang pencabutan izin. Pencabutan izin yang dilakukan jika menurut pertimbangan pejabat yang memberikan izin, syarat-syarat yang diadakan tidak cukup, ia dapat menyuruh pemegang izin memperbaiki atau mencabut izin itu.

Pasal 11 ayat (3) dan (5) mengatur tentang banding atas pencabutan izin, selama putusan banding belum maka ada pencabutan ditangguhkan. Kalau pada tingkat provinsi, yang memberikan putusan banding adalah (dapat ditafsirkan sekarang) DPRD atau gubernur. Permintaan banding harus dilakukan dalam waktu 14 hari sesudah pemberitahuan.¹⁰⁴

Ada kelebihan penegakan hukum lingkungan administrasi dibandingkan dengan penegakan hukum lainnya (perdata dan pidana), sebagaimana dikemukakan oleh Mas Ahmad Santosa berikut ini:

- a) Penegakan hukum administrasi di bidang lingkungan hidup dapat dioptimalkan sebagai perangkat pencegahan (*preventive*).

¹⁰³ Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, cetakan 1, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm. 86.

¹⁰⁴ *Ibid.*

- b) Penegakan hukum administrasi (yang bersifat pencegahan) dapat lebih efisien dari sudut pembiayaan dibandingkan penegakan hukum pidana dan perdata. Pembiayaan untuk penegakan hukum administrasi meliputi biaya pengawasan lapangan yang dilakukan secara rutin dan pengujian laboratorium, lebih murah dibandingkan dengan upaya pengumpulan bukti, investigasi lapangan, memperkerjakan saksi ahli untuk membuktikan aspek kualitas (sebab akibat) dalam kasus pidana dan perdata.
- c) Penegakan hukum administrasi lebih memiliki kemampuan mengundang partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dilakukan mulai dari proses perizinan, pemantauan penataan atau pengawasan, dan partisipasi dalam mengajukan keberatan dan meminta pejabat tata usaha negara untuk memberlakukan sanksi administrasi.¹⁰⁵

b. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Melalui Instrumen Hukum Perdata

Ada dua macam cara yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan sengketa lingkungan hidup. *Pertama*, penyelesaian sengketa melalui mekanisme penyelesaian sengketa diluar pengadilan. *Kedua*, penyelesaian sengketa melalui pengadilan.

Tujuan penyelesaian sengketa diluar pengadilan adalah untuk mencari kesepakatan tentang bentuk dan besarnya ganti rugi atau

¹⁰⁵ Muhammad akib, *Op.Cit*, hlm 206.

menentukan tindakan tertentu yang harus dilakukan oleh pencemar untuk menjamin bahwa perbuatan itu tidak terjadi lagi di masa yang akan datang. Penyelesaian sengketa diluar pengadilan ini dapat dilakukan dengan menggunakan jasa pihak ketiga, baik yang memiliki ataupun yang tidak memiliki kewenangan untuk membuat keputusan. Undang-Undang membolehkan masyarakat atau pemerintah membuat lembaga penyedia jasa lingkungan untuk membantu menyelesaikan sengketa lingkungan.¹⁰⁶

Dalam hukum perdata, persoalan lingkungan tidak menutup kemungkinan untuk mengajukan gugatan perdata. Dalam hubungannya dalam ganti kerugian, ketentuan yang lazim dipakai adalah sebagaimana tercantum dalam Pasal 1243 dan Pasal 1365 serta Pasal 1865 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.¹⁰⁷

Pasal 1243 menyatakan:

“Penggantian biaya, rugi dan bunga karena tidak dipenuhinya suatu perikatan, barulah mulai diwajibkan, apabila si berutang, setelah dinyatakan lalai memenuhi perikatannya, tetap melalaikannya, atau jika sesuatu yang harus diberikan atau dibuatnya hanya dapat diberikan atau dibuat dalam tenggang waktu yang telah dilampaukannya”

Pasal 1365 menyatakan :

“Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”

¹⁰⁶ Sukanda Husin, *Op.Cit*, hlm. 104.

¹⁰⁷ Mohammad Taufiq Makarao, *Op.Cit*, hlm. 243.

Pasal 1865 menyatakan :

“Barangsiapa mengajukan peristiwa-peristiwa atas mana ia mendasarkan sesuatu hak, diwajibkan membuktikan peristiwa-peristiwa itu; sebaliknya barangsiapa mengajukan peristiwa-peristiwa guna pembantahan hak orang lain, diwajibkan juga membuktikan peristiwa-peristiwa tersebut”¹⁰⁸

Dengan demikian maka beban pembuktian diberikan secara seimbang kepada penderita maupun kepada pihak pencemar atau perusak lingkungan hidup. Kepada penggugat diberikan kesempatan untuk membuktikan bahwa tergugat telah melakukan kegiatan-kegiatan yang mengandung risiko mempunyai akibat-akibat berbahaya atau menimbulkan gangguan (pencemaran atau perusakan) sebaliknya adalah tanggung jawab dari tergugat untuk membuktikan bahwa kegiatan-kegiatannya yang mengandung risiko tidak mempunyai akibat-akibat berbahaya atau menimbulkan gangguan (pencemaran atau perusakan).¹⁰⁹

Undang-Undang Lingkungan Hidup Nomor 23 Tahun 1997 secara khusus mengatur mengenai penyelesaian sengketa lingkungan hidup. Pasal 30 menyatakan, (1) penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan berdasarkan pilihan secara sukarela para pihak yang bersengketa (2) Penyelesaian sengketa diluar pengadilan

¹⁰⁸ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

¹⁰⁹ *Ibid.*

sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak berlaku terhadap tindak pidana lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini. (3) Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa lingkungan hidup diluar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa.

Penyelesaian sengketa lingkungan melalui pengadilan adalah beracara biasa. Korban pencemaran lingkungan dapat secara sendiri-sendiri atau diwakili oleh orang lain menggugat pencemar untuk meminta ganti rugi atau meminta pencemar untuk melakukan tindakan tertentu. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan dapat juga digunakan oleh pihak yang memilih penyelesaian sengketa diluar pengadilan, tetapi dengan satu syarat bahwa penyelesaian sengketa diluar pengadilan itu dinyatakan tidak berhasil mencapai kesepakatan.¹¹⁰

1) Hak Gugat (*Legal Standing*) secara umum

Yang dimaksud hak gugat secara umum dalam lapangan hukum lingkungan tetap menggunakan adagium *Point D'interet*, *Point D'action* atau *Nemo Judex, Sine Actore* atau *No Interest, No Action*, yang artinya secara keperdataan seseorang hanya memiliki hak untuk menggugat apabila dia memiliki kepentingan yang dirugikan oleh orang lain.

¹¹⁰Sukanda Husin, *Op.Cit*, hlm. 105.

a) Hak Gugat (*Legal Standing*) LSM

Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup melalui Pasal 37 memberikan fungsi *guardian* objek alam dimaksud kepada Lembaga swadaya masyarakat (LSM). Menurut Pasal 37, LSM memiliki *Locus standing* atau *Legal standing* untuk mengajukan gugatan atas nama masyarakat. Hanya saja, gugatan LSM tidak untuk meminta ganti rugi, tetapi hanya untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup.¹¹¹

a) Gugatan Ganti Rugi Acara Biasa

Berdasarkan Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup, korban pencemaran lingkungan dapat meminta *civil remedy* berupa ganti rugi (*compensation*). Ada dua macam sistem tanggung jawab perdata (*civil liability*) yang diatur dalam Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup, yaitu tanggung jawab berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*) dan tanggung jawab seketika (*strict liability*).

Tanggung jawab berdasarkan kesalahan diatur dalam Pasal 34. Pasal ini berakar pada Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang mengatur tentang tanggung jawab berdasarkan kesalahan. Artinya ganti rugi hanya dapat diberikan sepanjang adanya kesalahan (*fault*). Secara lebih spesifik, kedua pasal tersebut mensyaratkan bahwa

¹¹¹ *Ibid.*

permintaan ganti rugi baru dapat dikabulkan secara hukum apabila dapat dibuktikan empat hal berikut

- a. Pencemaran atau perusakan lingkungan yang dipersoalkan itu merupakan perbuatan melawan hukum.
- b. Pencemaran itu terjadi disebabkan adanya kesalahan (*fault*).
- c. Pencemaran itu menimbulkan kerugian (*injury atau loss*).
- d. Adanya hubungan sebab akibat (kausalitas) antara perbuatan dan kerugian¹¹²

b) Gugatan Perwakilan Kelas (*Class Action*)

Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup merupakan produk hukum pertama di Indonesia, yang memungkinkan masyarakat korban perbuatan melawan hukum untuk mengajukan gugatan perwakilan (*class action*), yaitu hak sekelompok kecil masyarakat untuk bertindak mewakili masyarakat dalam jumlah besar yang dirugikan akibat pencemaran atau perusakan lingkungan.¹¹³

c. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Melalui Instrumen Hukum Pidana

Penegakan hukum lingkungan kepidanaan tidak lain adalah penegakan terhadap ketentuan-ketentuan pidana dari hukum lingkungan (*strafrechtelijk milieurecht*). Substansi, wewenang kelembagaan, dan prosedur yang digunakan secara umum tunduk

¹¹² *Ibid*, hlm 106.

¹¹³ *Ibid*, hlm 108.

pada ketentuan hukum lingkungan, kecuali jika hal itu belum diatur secara khusus. Dalam hal demikian, maka yang digunakan adalah ketentuan yang berlaku dalam hukum pidana pada umumnya, misalnya mengenai lembaga peradilan, personil, dan hukum acara yang berlaku.¹¹⁴

Delik lingkungan hidup tidak hanya ketentuan-ketentuan pidana yang dirumuskan dalam Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup, tetapi juga ketentuan-ketentuan pidana yang dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan lain sepanjang rumusan ketentuan itu ditujukan untuk melindungi lingkungan hidup secara keseluruhan atau bagian-bagiannya.

Pejabat yang berwenang dalam penegakan hukum pidana ini adalah termuat dalam Pasal 94 ayat (1) dan (2) yaitu Penyidik, dan Penyidik Pejabat Pegawai Negeri Sipil. Ayat (1) menyebut selain Penyidik Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan instansi pemerintah yang lingkup tugas dan tanggungjawabnya di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup diberi wewenang sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Hukum Acara Pidana untuk melakukan penyidikan tindak pidana lingkungan hidup.¹¹⁵

¹¹⁴ Muhammad Akib, *Op.Cit*, hlm. 215-216.

¹¹⁵ Joni, *Tindak Pidana Lingkungan Hidup*, cetakan 1, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2016, hlm. 12.

Penegakan hukum pidana tidak berdiri sendiri tetapi tergantung kepada hukum administrasi diantaranya, di antaranya pemberian perizinan oleh pejabat administratif.

Pejabat yang melakukan tindakan salah dan menimbulkan akibat negatif kepada lingkungan, maka harus bertanggung jawab secara hukum pidana. Pertanggungjawaban pidana pejabat administrasi dilatarbelakangi adanya pengeluaran izin atau memberi persetujuan yang secara material berdampak merugikan lingkungan; atau melakukan, tidak segera menarik izin atau persetujuan itu yang ternyata menimbulkan kerugian dan tidak mengambil tindakan terhadap pelanggaran yang melawan hukum terhadap lingkungan.

116

Penegakan hukum pidana ini dapat menimbulkan adanya faktor penjara yang sangat efektif. Secara pidana merupakan penegakan hukum yang bersifat upaya terakhir (*ultimum remidium*), apabila akibat dari kerusakan dan pencemaran lingkungan tersebut mempunyai dampak yang besar dan banyak menimbulkan korban jiwa. Oleh karena itu dalam praktik penegakan hukum pidana selalu diterapkan secara efektif bagi calon pencemar lainnya. Penegakan hukum pidana lingkungan tetap memperhatikan asas *ultimum remidium* yang mewajibkan penerapan penegakan hukum pidana

¹¹⁶ Siswanto Sunarso, *Hukum Pidana Lingkungan Hidup Dan Strategi Penyelesaian Sengketa*, Cetakan 1, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm. 126.

sebagai upaya terakhir setelah penerapan hukum administrasi dianggap tidak berhasil.¹¹⁷

Asas-asas umum yang berlaku dalam hukum pidana lingkungan antara lain dikemukakan oleh Muladi sebagai berikut :

1) Asas Legalitas (*principle of legality*)

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dalam sistem kontinental. Penyelenggaraan pemerintah didasarkan pada asa legalitas, yang berarti didasarkan undang-undang (hukum tertulis).¹¹⁸

2) Asas Pembangunan Berkelanjutan (*sustainable development*)

Pembangunan berkelanjutan pada hakikatnya merupakan pembangunan yang dapat memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengorbankan pemenuhan hak generasi yang akan datang. Menurut Otto Soemarwoto, pembangunan ini tidak bersifat serakah untuk kepentingan anak cucu dengan berusaha meninggalkan sumber daya yang cukup dan lingkungan hidup yang sehat serta dapat mendukung kehidupan mereka dengan sejahtera.¹¹⁹

¹¹⁷ *Ibid*, hlm 13-14.

¹¹⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 198.

¹¹⁹ Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, cetakan 1, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 29.

3) Asas Pencegahan (*the precautionary principle*)

Asas ini menegaskan bahwa apabila terjadi bahaya atau ancaman terjadinya kerusakan yang serius dan *irreversible* maka kurang sempurnaan kepastian ilmiah jangan dijadikan alasan untuk menunda *cost effective measures* dalam rangka mencegah terjadinya degradasi lingkungan hidup.¹²⁰

4) Asas Pengendalian (*principle of restraint*)

Asas ini merupakan salah satu syarat kriminalisasi yang menyatakan bahwa sanksi pidana hendaknya baru dimanfaatkan apabila sanksi-sanksi perdata dan sanksi administrasi dan sarana-sarana lain ternyata tidak tepat dan tidak efektif untuk mengenai tindak pidana tertentu.

Upaya ini bertujuan untuk meningkatkan pemberdayaan lingkungan secara konsekuen dan untuk memfasilitasi permasalahan kasus pencemaran atau perusakan lingkungan hidup, dimana akan menghasilkan manfaat terselesaikannya masalah sengketa lingkungan pada akhirnya berdampak pada meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.¹²¹

Penerapan hukum pidana dalam kasus lingkungan harus disikapi secara hati-hati. Van De Bunt mengemukakan bahwa ada beberapa

¹²⁰ *Ibid*, hlm 15.

¹²¹ *Ibid*.

rambu-rambu dalam memilih penerapan instrumen administratif dan instrumen hukum pidana atau keduanya sekaligus, dengan beberapa kriteria itu adalah¹²²

- 1) Kriteria normatif berdasar atas pandangan bahwa hukum pidana hanya dapat diterapkan terhadap pelanggaran yang mempunyai nilai etis negatif yang sangat tinggi (*high ethical negative value*). Pelanggaran dipandang sebagai sangat tercela secara sosial (*socially most reprehensible*). Beberapa rambu yang dapat digolongkan sebagai sesuatu yang sangat tercela secara sosial, seperti *residivisme* (pengulangan pelanggaran), bobot delik cukup berat, kerusakan lingkungan yang cukup serius dan sebagainya.
- 2) Kriteria instrumental yang bersifat pragmatis, seperti menjerakan tersangka yang menjadi tujuan, maka hukum pidanalah yang sebaiknya dapat diterapkan, sedangkan jika yang menjadi tujuan ialah suatu pemulihan keadaan atau perbaikan kerusakan, maka instrumen administratif yang lebih baik untuk diterapkan, begitu pula jika pejabat administratif enggan bertindak atau bahkan terlibat dalam pelanggaran itu, maka instrumen hukum pidana yang lebih baik dapat diterapkan.

¹²² M. Hadin Muhjad, *Op.Cit*, hlm. 215-216.

3) Kriteria oportunistik dapat dimasukkan jika penerapan instrumen administratif tidak dapat berjalan, misalnya tidak dapat dilakukan paksaan administratif atau uang paksa (*dwangsom*) karena pembuat pelanggaran telah pailit atau bangkrut, maka lebih baik untuk menerapkan instrumen hukum pidana. Sebaliknya jika penegakan hukum lingkungan tidak menjadi prioritas jaksa, maka lebih baik untuk menerapkan instrumen hukum pidana.

Rumusan ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 (UUPLH) merupakan pengembangan dan revisi terhadap rumusan ketentuan pidana dalam UULH 1997 dan UULH 1982. Undang-Undang Lingkungan Hidup 1982 hanya memuat rumusan ketentuan pidana yang bersifat delik materil, maka Undang-Undang Lingkungan Hidup 1997 memuat rumusan delik materil dan juga delik formil.

1) Delik Materiil adalah delik atau perbuatan yang dilarang oleh hukum yang dianggap sudah sempurna atau terpenuhi apabila perbuatan itu telah menimbulkan akibat. Delik materil ditujukan kepada akibat dari adanya perbuatan pencemaran dan/atau perusakan, yaitu tercemarnya atau rusaknya lingkungan. Pembuktian apakah benar terdakwa telah mencemari atau merusak lingkungan menjadi beban penuntut

umum. Materil Delik materil mengandung makna bahwa kejahatan tersebut telah selesai dilakukan.¹²³

- 2) Delik formil adalah delik atau perbuatan yang dilarang oleh hukum yang sudah dianggap sempurna atau terpenuhi begitu perbuatan itu dilakukan tanpa mengharuskan adanya akibat dari perbuatan.¹²⁴ Dimuatnya delik formil ini dimaksudkan sebagai tindakan preventif, sebagai pencegahan diri sebelum benar-benar terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. dengan upaya pencegahan dini melalui efektivitas penerapan delik formil ini diharapkan pelanggaran delik materil tidak akan pernah terjadi. Sebagai akibat lebih lanjut dari efektivitas penerapan delik formil ini lingkungan tidak akan tercemar dan/atau rusak. Karena telah dilakukan penangkalan sejak dini. Apabila terjadi pelanggaran terhadap delik formil, berarti pelanggaran hukum administrasi, yaitu pelanggaran terhadap persyaratan yang ditentukan, namun belum sampai mencemari dan/atau merusak lingkungan, maka penegakan hukum administrasilah yang diutamakan. Sehingga kalau penegakan hukum administrasi ini optimal, maka pelanggaran delik materil tidak akan terjadi.¹²⁵

¹²³ Syahrul Machmud, *Problematika Penerapan Delik Formil Dalam Prespektif Penegakan Hukum Pidana di Indonesia (Fungsionalisasi Azas Ultimum Remidium Sebagai Pengganti Azas Subsidiaritas)*, Cetakan 2, CV. Mandar Maju, Bandung, 2012, hlm. 235.

¹²⁴ Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan Di Indonesia*, cetakan 5, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, hlm. 228.

¹²⁵ Syahrul Machmud, *Op.Cit.* hlm. 237.

Dirumuskannya delik formil pada satu perundang-undangan dimaksudkan sebagai upaya preventif atau pencegahan agar alam dapat terhindar dari pencemaran dan/atau kerusakan yang semakin parah. Dengan optimalnya penindakan hukum administrasi diharapkan pelanggaran segera dapat dipulihkan tanpa harus menunggu sampai alam tercemar atau rusak.¹²⁶

Sanksi administrasi diatur dalam Pasal 76 sampai dengan Pasal 83 Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup. sanksi tersebut dikenakan kepada pelanggar ketentuan administrasi dimulai dengan sanksi teringan semacam peneguran atau peringatan baik teguran lisan, tertulis, dapat pula dilanjutkan dengan paksaan pemerintah agar memperbaiki instalasi pengolahan limbahnya agar limbah yang dihasilkan sesuai dengan ketentuan, sekaligus dapat pula dilakukan paksaan pemerintah atau uang paksa agar dilakukan tindakan penyelamatan, penanggulangan, dan/atau pemulihan atas beban biaya penanggung jawab usaha atau kegiatan, dan dapat juga diwajibkan membayar denda administrasi. Dapat diperintahkan pula agar dilakukan audit lingkungan secara sukarela untuk memverifikasi ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan lingkungan hidup yang berlaku.¹²⁷ Dan terakhir pencabutan izin usaha, semua itu tidak membuat pengusaha atau penanggung jawab

¹²⁶ *Ibid*, hlm. 238.

¹²⁷ *Ibid*.

usaha jera dan tetap melanggar peraturan perundang-undangan dapat dikenakan sanksi yang lebih berat lagi berupa pencabutan izin sementara atau tetap. Atau apabila dipandang lebih bijaksana dilanjutkan dengan proses pidananya tanpa harus melakukan pencabutan izin tetap karena dapat berdampak luas terhadap hajat hidup orang banyak.¹²⁸

Sanksi Pidana lingkungan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Tindak pidana terhadap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang tidak memiliki izin lingkungan:

Pasal 109 menyatakan :

“Setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa memiliki izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

Sanksi Pidana lingkungan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan

Pasal 15 menyatakan :

5. Diancam dengan hukuman penjara selama-lamanya 2 (dua) tahun dan atau denda setinggi-tingginya Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah)
 - d. Barang siapa dengan sengaja melakukan pengusahaan air dan atau sumber-sumber air yang tidak berdasarkan perencanaan dan perencanaan teknis tata pengaturan air dan tata pengairan serta pembangunan pengairan sebagaimana tersebut dalam pasal 8 ayat (1) Undang-undang ini.

¹²⁸*Ibid. hlm. 239.*

- e. Barang siapa dengan sengaja melakukan pengusahaan air dan atau sumber-sumber air tanpa izin dari Pemerintah sebagaimana tersebut dalam pasal 11 ayat (2) Undang-undang ini
 - f. Barang siapa yang sudah memperoleh izin dari pemerintah untuk pengusahaan air dan atau sumber-sumber air sebagaimana tersebut dalam pasal 11 ayat (2) Undang-undang ini, tetapi dengan sengaja tidak melakukan dan atau sengaja tidak ikut membantu dalam pasal a13 ayat (1) huruf a,b,c dan d Undang-undang ini.
6. Perbuatan pidana dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini adalah kejahatan.
 7. Barang siapa karena kelalaiannya menyebabkan terjadinya pelanggaran atas ketentuan tersebut dalam pasal 8 ayat (1), pasal 11 ayat (2) dan pasal 13 ayat (1) huruf a, b, c, dan d Undang-undang ini, diancam dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan atau denda setinggi-tingginya Rp. 50.000,- (lima puluh ribu rupiah)
 8. Perbuatan pidana dimaksud dalam ayat (3) pasal ini adalah pelanggaran.¹²⁹

F. Penegakan Hukum dalam Prespektif Islam

Penegakan hukum terhadap lingkungan tidak hanya diatur dalam undang-undang akan tetapi terdapat juga penegakan hukum dalam prespektif islam.

Ajaran islam, yang bersumber pada Al-Quran dan hadist, menjelaskan segala urusan selalu terkait hukum atau aturan agama. Jika hukum agama mengatur perilaku umat yang ada di bumi dalam melestarikan lingkungan alam, maka aturan alam tidak bisa dipisahkan dari pengelolaan alam yang berkelanjutan sesuai dengan aturan agama.

Ajaran islam telah menetapkan syariat atau hukuman bagi manusia yang merusak alam : disalib, dipotong tangannya, atau dibuang kesuatu negeri dan hukuman paling berat adalah masuk neraka. Karena itu, umat harus sadar

¹²⁹ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan.

kalau merusak alam, neraka menunggu di akhirat kelak. Sebuah hukuman yang tidak main-main. Sebuah peringatan yang mengharuskan manusia bukan sekedar mengetahui, tetapi juga bertanggung jawab untuk melaksanakan pengetahuan tersebut. Diatur dalam QS. Al-Maidah: 33¹³⁰

“Sesungguhnya pembalasan terhadap orang-orang yang memerangi Allah dan Rasul-Nya dan membuat kerusakan di muka bumi, hanyalah mereka dibunuh atau disalib, atau dipotong tangan dan kaki mereka dengan bertimbal balik, atau dibuang dari negeri. Yang demikian itu suatu penghinaan untuk mereka di dunia dan akhirat mereka siksaan yang besar”

Ada beberapa prinsip-prinsip yang harus dipenuhi saat manusia berinteraksi dengan lingkungan hidup. Prinsip-prinsip ini terbuka untuk dikembangkan lebih lanjut. Berikut adalah prinsip-prinsip yang dapat menjadi pegangan dan tuntunan bagi perilaku manusia dalam berhadapan dengan alam, baik perilaku terhadap alam secara langsung maupun perilaku terhadap sesama manusia yang berakibat tertentu terhadap alam.¹³¹

1. Sikap Hormat terhadap Alam (*Respect For Nature*)

Sikap hormat terhadap alam memandang bahwa manusia mempunyai kewajiban moral untuk menghargai alam. Sikap demikian didasari atas kesadaran manusia merupakan bagian dari alam dan karena alam mempunyai nilai pada dirinya sendiri. Dalam

¹³⁰ Bahagia, *Hak Alam dan Lingkungan Dalam Islam*, cetakan 1, Suka Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 14.

¹³¹ Prima Angkupi, “Rekonstruksi Penegakan Hukum Lingkungan Hidup Melalui Pendekatan Religius”, terdapat dalam <http://ejournal.metrouniv.ac.id/>, di akses terakhir tanggal 13 Januari 2018.

perspektif etika lingkungan, penghormatan terhadap alam sebagai unsur ekologi didasari oleh kesadaran masyarakat tentang nilai intrinsik alam, bahwa alam mempunyai nilai pada dirinya sendiri sehingga ia mempunyai hak untuk dihormati.¹³²

Alam mempunyai hak untuk dihormati, tidak saja karena kehidupan manusia bergantung kepada alam, tetapi terutama karena kenyataan ontologis bahwa manusia adalah bagian integral dari alam, sehingga manusia adalah anggota komunitas ekologis. Risalah Nabi Muhammad saw adalah rahmat bagi seluruh alam. Rahmat dalam konteks ini tentu saja bukan hanya untuk manusia, namun termasuk di dalamnya adalah bagi alam raya.¹³³ Di dalam Al-Qur'an surat Al-Anbiya 107, yang artinya :

“Dan tiadalah kami mengutus kamu, melainkan untuk
(menjadi) rahmat bagi semesta alam.”

Menurut Imam Ibnu Katsir, ayat ini berbicara tentang Muhammad saw sebagai rahmat bagi alam raya. Muhammad membawa ajaran yang menjanjikan kebahagiaan bagi mereka yang mengikutinya.

Sedangkan dalam tafsir Fi Dzilalil Qur'an, Muhammad adalah rahmat bagi kemanusiaan, yang bertujuan memudahkan kesulitan yang dihadapi manusia. Dari dua pemahaman ini tidak berlebihan

¹³² *Ibid*, hlm. 11.

¹³³ *Ibid*.

jika kemudian Islam disebut sebagai *the way of life*, karena memang merupakan ajaran yang komprehensif tentang hidup dan kehidupan. Selain melarang membuat kerusakan di muka bumi, Islam juga mempunyai kewajiban untuk menjaga lingkungan dan menghormati alam semesta yang mencakup jagat raya yang di dalamnya termasuk manusia, tumbuhan, hewan, makhluk hidup lainnya, serta makhluk tidak hidup.¹³⁴

2. Prinsip Tanggung Jawab (Moral Responsibility For Nature)

Terkait dengan prinsip hormat terhadap alam adalah tanggung jawab moral terhadap alam, karena secara ontologis manusia adalah bagian integral dari alam. Tanggung jawab ini bukan saja bersifat individual melainkan juga kolektif. Prinsip moral ini menuntut manusia untuk mengambil prakarsa, usaha, kebijakan, dan tindakan bersama secara nyata untuk menjaga alam semesta dengan segala isinya. Hal ini berarti bahwa kelestarian dan kerusakan alam merupakan tanggung jawab bersama seluruh umat manusia.¹³⁵

Tanggung jawab bersama ini terwujud dalam bentuk mengingatkan, melarang, dan menghukum siapa saja yang secara sengaja atau tidak merusak dan membahayakan eksistensi alam. Tanggung jawab moral bukan saja bersifat antroposentris egoistis, melainkan juga kosmis. Suatu tanggung jawab karena panggilan kosmis untuk menjaga alam itu sendiri, untuk menjaga

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid*, hlm. 12.

keseimbangan dan keutuhan ekosistem.¹³⁶ Sesuai dengan firman

Allah dalam surah al Baqarah : 30, yang artinya :

“Dan ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para Malaikat: Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi.” Mereka berkata: “Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, padahal kami senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau?” Tuhan berfirman: “Sesungguhnya Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui.”

¹³⁶ *Ibid.*

BAB III
PENEGAKAN HUKUM PELANGGARAN IZIN PEMANFAATAN
SUMBER DAYA AIR GUNUNG MURIA

A. Gambaran Umum Kabupaten Kudus

Kabupaten Kudus merupakan Kabupaten terkecil di Provinsi Jawa Tengah yang memiliki luas wilayah sebesar 42.516 Ha atau 1,31 % dari total luas Provinsi Jawa Tengah. Secara administrasi, Kabupaten Kudus berbatasan dengan Kabupaten Jepara dan Kabupaten Pati di sebelah utara, di sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Demak dan Kabupaten Jepara, di sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Grobogan dan Kabupaten Pati, sedangkan di sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Pati.

Wilayah Kabupaten Kudus pada bagian utara merupakan wilayah lereng dengan kelerengan 20% hingga lebih dari 45% yang didominasi jenis tanah latosol dan grumosol yang rawan longsor.

1. Pemerintah Daerah

Pengertian Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 angka 2 UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Sedangkan definisi Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 angka 3 UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin

pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.¹³⁷

Kewenangan daerah otonom untuk mengatur sendiri urusan rumah tangga daerah diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Kewenangan untuk membuat norma-norma atau kaidah-kaidah dalam peraturan perundang-undangan tersebut, melekat pula kewenangan untuk menegakkannya. Artinya kewenangan penegakan hukum itu inheren pada Daerah Otonom atau pada Pemerintah Daerah selaku wakil dari organ pemerintahan tingkat lebih rendah tersebut.¹³⁸ Sebagai kewenangan yang melekat pada Pemerintah Daerah, penegakan hukum itu dilaksanakan secara langsung oleh Pemerintah Daerah tanpa keterlibatan hakim atau pengadilan (*zonnder rechterlijke tussenkomst*). Dan dalam rangka penegakan norma hukum dalam Perda atau Peraturan Kepala Daerah, Pemerintah Daerah berwenang pula membuat prosedur penegakan hukum dan jalur penyelesaian hukum.¹³⁹

Peraturan Bupati Kudus Nomor 20 Tahun 2014 tentang Izin Lingkungan

¹³⁷ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹³⁸ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, cetakan 1, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 146.

¹³⁹ *Ibid*, hlm. 146.

Pasal 14 menyatakan bahwa¹⁴⁰ :

“Bupati mendelagsikan kewenangan pemeriksaan dan pemberian Izin Lingkungan kepada Kepala Kantor Lingkungan Hidup”

Pengawasan lingkungan hidup adalah serangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh pejabat pengawas lingkungan hidup dan/atau pejabat pengawas lingkungan hdiup daerah untuk mengetahui, memastikan, dan menetapkan tingkat ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam izin lingkungan dan peraturan perundang-undangan dibidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Dalam hal pengawasan lingkungan hidup bupati menetapkan Pejabat Pengawas lingkungan Hidup Daerah yaitu Pegawai Negeri Sipil yang berada pada instansi yang bertanggung jawab di Daerah/Kabupaten/Kota yang memenuhi persyaratan tertentu dan diangkat oleh Gubernur/Bupati/Walikota.

Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kabupaten Kudus

Pasal 64 menyatakan ayat (1) dan (2)¹⁴¹ :

“(1).Bupati melakukan pengawasan terhadap ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam izin lingkungan dan izin PPLH serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup”

¹⁴⁰ Peraturan Bupati Kudus Nomor 20 Tahun 2014 tentang Izin Lingkungan.

¹⁴¹ Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kabupaten Kudus

“(2).Dalam melaksanakan pengawasan, Bupati menetapkan Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup Daerah yang merupakan pejabat fungsional (PPLHD)”

Wewenang dan tugas dalam melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat daerah yang diatur dalam ketentuan Peraturan Daerah Kudus Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah Bupati dan dilaksanakan dan/atau dikoordinasikan oleh Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah yang membidangi lingkungan hidup.

2. Struktur Organisasi Kantor Lingkungan Hidup

Susunan organisasi Kantor Lingkungan Hidup Kudus terdiri dari :

- a. Kepala kantor
- b. Kepala SubBagian dan Pemulihan Sumber Daya Alam
- c. Sub Bagian Pelestarian dan Pemulihan Sumber Daya Alam
- d. Sub Bagian Pengendalian Dampak Lingkungan
- e. Sub Bagian Pengembangan Kapasitas dan Pengembangan Lingkungan

3. Tugas Pokok dan Fungsi Kantor Lingkungan Hidup

Tugas pokok Badan Lingkungan Hidup sesuai Peraturan Bupati Nomor 8 Tahun 2009 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Kantor Lingkungan Hidup Kabupaten Kudus adalah membantu Bupati dalam menyelenggarakan sebagian urusan Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus dibidang Lingkungan Hidup.

Dalam melaksanakan tugas pokok, Kantor Lingkungan Hidup mempunyai fungsi :

- a. Penyusunan dan perumusan rencana program kegiatan pengendalian, pengelolaan dalam rangka penetapan kebijakan teknis dibidang Lingkunga Hidup
- b. Pelaksanaan koordinasi dalam rangka pencegahan, penanggulangan kerusakan lingkungan dan pemulihan kerusakan lingkungan
- c. Pelaksanaan kebijakan teknis dibidang lingkungan hidup dan pengendalian teknis analisis dampak lingkungan
- d. Pengembangan program kelembagaan dan peningkatan kapasitas pengendalian dampak lingkungan
- e. Pelaksanaan pembinaan teknis bidang pemantauan, pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan serta pemulihan kualitas lingkungan
- f. Pengawasan dan pengendalian teknis dibidang pemeliharaan sarana dan prasarana lingkungan hidup
- g. Pengendalian kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan/atau lahan
- h. Penyelenggaraan bimbingan dan evaluasi dalam rangka peningkatan kinerja dibidang lingkungan hidup
- i. Pengelolaan sarana dan prasarana Kantor Lingkungan Hidup
- j. Pengelolaan tugas ketatausahaan.

Kantor Lingkungan Hidup Kabupaten Kudus mempunyai urusan sebagai berikut :

- a. Pengawasan pelaksanaan pengelolaan limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3)
- b. Pengawasan pelaksanaan pemulihan akibat pencemaran limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3)
- c. Pengawasan pelaksanaan sistem tanggap darurat
- d. Pengawasan penanggulangan kecelakaan pengelolaan limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3)
- e. Pemberian rekomendasi Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UPL)
- f. Pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup bagi jenis usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi AMDAL
- g. Pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup bagi seluruh jenis usaha dan/atau kegiatan diluar usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL
- h. Pengelolaan kualitas air
- i. Penetapan kelas air pada sumber air
- j. Pemantauan kualitas air pada sumber air.

B. Prosedur Izin Pemanfaatan Sumber Daya Air di Kabupaten Kudus

Peraturan Bupati Kudus Nomor 20 Tahun 2014 tentang Izin Lingkungan di Kabupaten Kudus

Syarat dan Prosedur¹⁴² :

- a. Permohonan izin lingkungan diajukan oleh pemrakarsa kepada Kepala Kantor Lingkungan Hidup Kabupaten bersamaam dengan Pengajuan UKL-UPL
- b. Permohonan izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilengkapi dengan
 - a) Dokumen Amdal atau UKL-UPL
 - b) Dokumen pendirian usaha dan/atau kegiatan
 - c) Profil usaha dan/atau kegiatan
- c. Diumumkan oleh Kepala Kantor Lingkungan Hidup melalui multimedia dan papan pengumuman dilokasi usaha dan/atau kegiatan paling lambat 2 (dua) hari kerja terhitung sejak UKL-UPL yang diajukan dinyatakan lengkap secara administrasi
- d. Masyarakat dapat memberikan saran, pendapat, dan tanggapan terhadap pengumuman dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak diumumkan kepada Kepala Kantor Lingkungan Hidup
- e. Dalam hal terdapat saran, pendapat dan tanggapan, Kepala Kantor Lingkungan Hidup melakukan pengkajian atas kebenaran dan kemanfaatannya

¹⁴² Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2014 tentang Izin Lingkungan.

- f. Hasil kajian dijadikan dasar dalam penyempurnaan permohonan izin lingkungan
- g. Penerbitan izin dilaksanakan berdasarkan hasil pemeriksaan dan/atau pemeriksaan ulang permohonan UKL-UPL
- h. Apabila berdasarkan dalam beritas acara pemeriksaan dan/atau pemeriksaan ulang permohonan UKL-UPL dinyatakan memenuhi syarat maka Kepala Kantor Lingkungan Hidup wajib menerbitkan izin lingkungan
- i. Izin lingkungan diterbitkan bersamaan dengan Rekomendasi UKL-UPL
- j. Berdasarkan pendelegasian kewenangan pemeriksaan dan pemberian rekomendasi UKL-UPL serta izin lingkungan, Kepala Kantor Lingkungan Hidup wajib melaporkan hasil kegiatannya kepada Bupati paling sedikit 1 (satu) bulan.

C. Deskripsi tentang Sumber Daya Air Gunung Muria

Kabupaten Kudus sebagai salah satu kabupaten yang berada pada wilayah Pegunungan Muria yang memiliki karakteristik wilayah yang beragam. Pada bagian utara terdiri atas Pegunungan Muria- Patiayam, dan di bagian tengah sampai dengan selatan terdiri atas dataran rendah dan sebagian kecil wilayah Pegunungan Kendeng Utara. Karakteristik wilayah seperti ini memungkinkan adanya berbagai macam sumber daya air. Sumber daya air bawah tanah (ABT) dan sumber daya air permukaan.

Air Bawah Tanah (ABT) di Kabupaten Kudus berasal dari Cekungan Air Tanah (CAT) Kudus yang meliputi wilayah Kabupaten Purwodadi, Kabupaten Demak, Kabupaten Jepara, dan Kabupaten Kudus. Wilayah kabupaten Kudus bagian utara dengan kelerengan $> 15\%$ merupakan daerah resapan air (*recharge*) area bagi Cekungan Air Tanah (CAT) Kudus. Sedangkan daerah lepasan (*discharge*) CAT Kudus berada di wilayah Kabupaten Kudus dengan kelerengan 0-15%.

Dari fungsi sebagai daerah resapan air, wilayah Kabupaten Kudus bagian Utara memungkinkan adanya sisipan-sisipan air pada rekahan-rekahan tanah. Kumpulan sisipan air ini menjadi mata air. Mata air ini kemudian mengalir pada anak sungai yang terdapat di Pegunungan Muria, yang menjadi bagian Daerah Alirah (DAS) Serang dan DAS Juana.

Kabupaten Kudus memiliki 2 (dua) Daerah Aliran Sungai (DAS) yaitu DAS Juana dan DAS Serang. DAS Juana meliputi Kabupaten Kudus bagian timur. Das Serang meliputi wilayah Kabupaten Kudus bagian barat. Dengan demikian sungai yang berhulu di wilayah Kabupaten Kudus memiliki muara diluar wilayah Kabupaten Kudus sehingga Daerah Aliran Sungai (DAS) yang terdapat di Kabupaten Kudus merupakan DAS yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. Sebagaimana telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai di wilayah Provinsi Jawa Tengah.

Selama pemanfaatan sumber daya air bawah tanah di Kabupaten Kudus digunakan untuk sumber air industri, PDAM, dan sebagian kecil masyarakat.

Pemanfaatan sumber daya air permukaan yang berasal dari mata air dan sungai dimanfaatkan untuk pertanian.

Seiring dengan pertumbuhan penduduk dan pesatnya pembangunan kebutuhan akan pangan dan air juga mengalami peningkatan. Hal ini berdampak pula pada peningkatan kebutuhan air irigasi. Di sisi lain, di Kabupaten Kudus juga terjadi praktek eksploitasi pengambilan air permukaan lereng Gunung Muria baik oleh perusahaan yang memiliki izin ataupun yang tidak memiliki izin. Praktek pengambilan air permukaan ini juga telah menimbulkan gejolak dan keresahan di masyarakat pengguna air permukaan, terutama petani di daerah pengaliran sungai yang bersumber pada mata air di Lereng Gunung Muria.

D. Penegakan Hukum Terhadap pelanggaran Izin Pemanfaatan Sumber Daya Air

Penegakan hukum adalah secara konsepsional, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantahkan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.¹⁴³

Penegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan yaitu kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*), dan

¹⁴³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 5.

keadilan (*Gerechtigheit*).¹⁴⁴ Keharusan dalam melaksanakan dan menegakkan hukum sehingga hukum menjadi peristiwa yang kongkrit. Kepastian hukum merupakan perlindungan secara hukum yang pasti terhadap tindakan sewenang-wenang sehingga tercipta suatu keadaan yang tertib sesuai dengan harapan masyarakat.

Penegakan hukum dalam Hukum Administrasi seperti pendapat ten Berge yang dikutip oleh Philipus M. Hadjon menyebutkan bahwa instrumen penegakan Hukum Administrasi Negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksa kepatuhan.¹⁴⁵

Terdapat 3 cara dalam penegakan hukum terhadap lingkungan yaitu :

1. Melalui Instrumen Hukum Administrasi

penyelesaian sengketa tata usaha negara yang dilakukan oleh instansi yang mengeluarkan keputusan atau instansi lain atau instansi atasan dari yang mengeluarkan keputusan. Dengan kata lain, upaya administrasi adalah penyelesaian sengketa oleh dan dalam lingkungan instansi pemerintah, bukan oleh lembaga peradilan.¹⁴⁶

2. Melalui Instrumen Hukum Perdata

¹⁴⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm. 145-146.

¹⁴⁵ Philipus M. Hadjon, *Penegakan Hukum Administrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, dikutip dari Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Yogyakarta, 2014, hlm. 296.

¹⁴⁶ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Dan Pradilan Administrasi*, Cetakan 1, FH UII Press, 2009, hlm. 167.

Ada dua macam cara yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan sengketa lingkungan hidup. *Pertama*, penyelesaian sengketa melalui mekanisme penyelesaian sengketa diluar pengadilan. *Kedua*, penyelesaian sengketa melalui pengadilan.

3. Melalui Instrumen Hukum Pidana

Penegakan hukum lingkungan kepidanaan tidak lain adalah penegakan terhadap ketentuan-ketentuan pidana dari hukum lingkungan (*strafrechtelijk milieurecht*). Substansi, wewenang kelembagaan, dan prosedur yang digunakan secara umum tunduk pada ketentuan hukum lingkungan, kecuali jika hal itu belum diatur secara khusus. Dalam hal demikian, maka yang digunakan adalah ketentuan yang berlaku dalam hukum pidana pada umumnya.

Penegakan penyelesaian sengketa menggunakan instrumen hukum administrasi di dalam instrumen hukum administrasi tersebut terdapat 2 pengawasan yaitu pengawasan secara preventif dan represif. Pengawasan secara preventif yaitu dilakukan untuk pengendalian dampak lingkungan, dan mencegah adanya pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup, sedangkan pengawasan secara represif yaitu pengawasan yang dilakukan untuk mengembalikan keadaan seperti semula, melakukan penyelamatan dan pengendalian terhadap pelanggaran tersebut. Pengawasan represif ini dilakukan setelah terjadinya suatu pencemaran atau kerusakan lingkungan. Dengan cara paksaan pemerintah untuk mengakhiri terjadinya pelanggaran.

Penegakan hukum yang akan peneliti kaji dalam penelitian ini dikaitkan dengan penegakan hukum terhadap lingkungan dan pelanggaran izin. Hasil dari penelitian yang peneliti lakukan yakni Bahwa dalam kasus mengenai pelanggaran izin pemanfaatan air permukaan sudah lama terjadi tetapi sampai saat ini perusahaan air permukaan di Gunung Muria belum menemukan adanya titik terang dalam penyelesaiannya. Beberapa perusahaan air awalnya sudah memiliki izin lingkungan untuk melakukan pengambilan air di Pegunungan Muria tersebut. Setelah masa berlaku izin lingkungan tersebut, dari pihak perusahaan air tersebut tidak melakukan perpanjangan izin atau pembaharuan izin lingkungannya untuk melakukan pengambilan air tersebut. Sehingga perusahaan air dalam melakukan pengambilan di Pegunungan Muria dilakukan secara ilegal tanpa adanya izin lingkungan dari instansi yang berwenang.¹⁴⁷ Data yang di peroleh peneliti melalui wawancara, penyelesaian yang ditempuh pemerintah daerah Kabupaten Kudus dalam hal ini menggunakan penegakan hukum penyelesaian sengketa lingkungan menggunakan instrumen administrasi berupa teguran tertulis dan penyegelan yang dilakukan oleh pihak Satuan Polisi Pamong Praja dan pihak dari Kepolisian tempat bendungan dan kran yang digunakan untuk mengalirkan air permukaan dari Pegunungan Muria ke mobil tangki air. Pemanfaatan yang sudah mengarah ke dalam kegiatan eksploitasi sumber daya air permukaan di Kabupaten Kudus sudah sangat tidak terkendali, setiap harinya sekitar 35 mobil tangki air yang berkapasitas 5000 liter bolak balik tujuh kali dalam

¹⁴⁷ Wawancara dengan Ibu Maeri Riani selaku Kepala Seksi Pembinaan Kantor Lingkungan Hidup, Tanggal 25 Januari 2018, Jam 09.30.

seharinya. Pengambilan air permukaan Pegunungan muria dilakukan oleh orang perseorangan untuk keuntungan pribadi tetapi dengan mengesampingkan hak masyarakat Kudus atas air.

Beberapa perusahaan yang awalnya mempunyai izin lingkungan yang sudah dikeluarkan oleh Dirjen Sumber Daya Air Kementrian Pekerjaan Umum tetapi tidak dilengkapi dengan dokumen pengelolaan lingkungan baik dalam bentuk Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), Upaya Pengelolaan Lingkungan dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UKL-UPL) ataupun Rekomendasi Surat Pernyataan Pengelolaan Lingkungan (SPPL) dari Pemerintah Kabupaten Kudus.

Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) huruf a, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 5 Tahun 2012, rencana usaha dan/atau kegiatan yang dilakukan di dalam kawasan lindung, dan/atau berbatasan dengan kawasan lindung, wajib memiliki Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL).

Analisis peneliti mengenai praktik pengambilan air permukaan Pegunungan Muria ini seharusnya Pemerintah Kabupaten Kudus dalam masalah pengambilan air ini harus di tangani secara serius, karena ini menimbulkan dampak terhadap masyarakat dan di anggap sangat merugikan bagi masyarakat di Kabupaten Kudus, dikarenakan perusahaan air tersebut tidak digunakan untuk masyarakat kudus tetapi komersilkan di luar daerah Kudus. Dampak paling besar di rasakan oleh para petani pengguna air yang digunakan untuk mengairi sawah.

Pengusahaan yang telah mempunyai izin lingkungan tersebut seharusnya izin tidak dapat dikeluarkan oleh instansi yang berwenang mengeluarkan izin, karena izin usaha Pengambilan Air Permukaan (SIPPA) yang dikeluarkan tidak dilengkapi dengan dokumen pengelolaan lingkungan yaitu Analisa Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), Upaya Pengelolaan Lingkungan dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UKL-UPL) ataupun Rekomendasi Surat Pernyataan Pengelolaan Lingkungan (SPPL) dari Pemerintah Kabupaten Kudus, dapat diartikan pula bahwa usaha dalam pengambilan air tidak mendapatkan izin gangguan (HO) dari warga sekitarnya, ataupun izin usaha dari Pemerintah Kabupaten Kudus. Oleh karena itu menunjukkan bahwa pemegang izin tidak mendapatkan rekomendasi teknis dan sosial dari Pemerintah Kabupaten Kudus.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Pasal 22 ayat (1) yang menyatakan :

“Setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki AMDAL”

Kegiatan pengambilan air permukaan Pegunungan Muria ini seharusnya dilengkapi dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) karena kegiatan ini berdampak penting terhadap lingkungan hidup, karena dapat mengakibatkan berkurangnya debit air.

Pasal 23 ayat (1) menyatakan :

“Kriteria usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting yang wajib dilengkapi dengan AMDAL terdiri atas

- a. Pengubahan bentuk lahan dan bentang alam
- b. Eksploitasi sumber daya alam, baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan
- c. Proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta pemborosan dan kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya.
- d. proses dan kegiatan yang hasilnya akan mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya
- e. proses dan kegiatan yang hasilnya akan mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya
- f. introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, hewan, dan jasad renik
- g. pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan nonhayati
- h. kegiatan yang mempunyai risiko tinggi dan/atau mempengaruhi pertahanan negara dan/atau
- i. penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup.

Kriteria usaha/kegiatan yang wajib UKL-UPL

Pasal 35 ayat 2 menyatakan :

“penetapan jenis usaha dan/atau kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan kriteria :

- a. tidak termasuk dalam kategori berdampak penting sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) dan
- b. kegiatan usaha mikro dan kecil”

Pengambilan air ini termasuk proses kegiatan eksploitasi sumber daya alam dan kegiatan yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta pemborosan dan kemerosotan sumber daya alam berupa air.

Ketentuan dalam Pasal 37 ayat (1) dan (2) sangat jelas mengatur bahwa setiap menteri, gubernur, bupati/walikota dapat menolak apabila izin lingkungan tidak disertai dengan AMDAL atau UKL-UPL. Izin lingkungan dapat dibatalkan apabila persyaratan yang diajukan dalam permohonan izin

mengandung cacat hukum, kekeliruan, penyalahgunaan, serta ketidakbenaran dan/atau pemalsuan data, dokumen, dan/atau informasi. Dalam hal ini pejabat yang berwenang dapat menolak permohonan izin apabila dokumen berupa AMDAL atau UKL-UPL tidak ada. Izinnya juga dapat dibatalkan karena tidak sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang tersebut. Faktanya izin lingkungan tetap dikeluarkan oleh Dirjen Sumber Daya Air Kementerian Pekerjaan Umum, dan tidak ada pembatalan sampai dengan izin tersebut habis masa berlakunya.

Pengusahaan yang mengambil air dan sudah memiliki izin dalam hal ini juga melanggar ketentuan yang sudah diatur dalam Keputusan Menteri Pekerjaan Umum, pada diktum kesatu bahwa debit maksimum air dari sumber air permukaan Pegunungan Muria, DAS Logung, Sungai Juana yang dapat digunakan setinggi-tingginya adalah 0,46 liter/detik yang diambil dari 1 (satu) lokasi pengambilan air, akan tetapi dalam kenyataannya data yang ditemukan penulis bahwa pemegang izin mengambil dalam jumlah yang melebihi izin yang diberikan. Pada diktum kedua butir g disebutkan bahwa apabila debit air tidak lagi mencukupi sesuai dengan izin yang diberikan maka debit air yang dapat diambil disesuaikan atau dihentikan. Pada kenyataannya proses penyesuaian atau penghentian pengambilan debit air belum pernah dilakukan oleh pihak pemegang izin.

Pihak pemegang izin tidak pernah melakukan upaya perlindungan ataupun pemeliharaan fungsi sumber daya air, sehingga tidak memenuhi kewajibannya seperti tersebut pada diktum ketiga huruf c bahwa pemegang izin diwajibkan

untuk melindungi dan memelihara keberlangsungan fungsi sumber daya air dan prasaran sumber air. Pada diktum ketiga huruf f pemegang izin berkewajiban memberikan akses untuk penggunaan sumber daya air dan sumber air yang sama bagi pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari masyarakat disekitar lokasi kegiatan pengambilan air. Hal ini tidak sesuai dengan kenyataan yang terdapat dilapangan bahwa masyarakat dalam hal ini sangat merasakan dampak berkurangnya debit mata air, yang terkena dampak paling besar adalah para petani pengguna air yang berada di desa-desa sepanjang Pegunungan Muria tersebut.

Izin yang diberikan dapat dicabut karna diatur dalam ketentuan Kementrian Pekerjaan Umum, pada diktum kelima bahwa (a) izin dapat dibatalkan apabila penggunaan air sudah tidak sesuai lagi dengan ketentuan dalam izin, (b) izin dapat dibekukan atau dicabut apabila ketentuan dalam izin tidak dilaksanakan, (c) izin dapat dicabut apabila pemegang izin selama jangka waktu yang ditetapkan dalam izin tidak menggunakan izin sebagaimana mestinya. Yang terjadi dilapangan perusahaan yang melakukan pengambilan air Pegunungan Muria tidak melaksanakan ketentuan yang sudah di atur dalam Keputusan Menteri Pekerjaan Umum tentang Pemberian Izin Penggunaan Air, dengan melakukan pengambilan air setinggi-tingginya sebesar 0,46 tetapi dalam kenyataannya pengambilan air yang dilakukan melebihi yang sudah diatur di dalam keputusan Menteri Pekerjaan Umum tersebut. Dari Pihak Kementrian Pekerjaan Umum juga tidak mencabut izin yang diberikan.

Masalah pengambilan air ini juga dilakukan oleh pihak yang belum memiliki izin lingkungan, Pengambilan air permukaan tersebut dilakukan secara ilegal tanpa izin lingkungan dari pejabat yang berwenang dalam hal ini izin dikeluarkan oleh Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) berdasarkan rekomendasi dari Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) Pemali Juana. Terdapat beberapa pengusaha air yang awalnya memiliki izin untuk pengambilan air tetapi setelah izin tersebut berakhir dan tidak melakukan perpanjangan izin sehingga pengusaha air melakukan kegiatan pengambilan air secara ilegal.

Pemerintah Kabupaten Kudus dalam menyelesaikan masalah ini menggunakan pengawasan upaya represif karena pengawasan dilakukan setelah adanya aduan dari masyarakat mengenai pengambilan air permukaan Pegunungan Muria secara ilegal, yang dianggap masyarakat kudus sangat meresahkan dan merugikan.

Penggunaan air tersebut diutamakan untuk kebutuhan masyarakat kudus terlebih dahulu. Sesuai dengan ketentuan yang diatur di dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air, menyatakan :

“Prioritas alokasi air sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditentukan berdasarkan urutan prioritas

- a. Air baku untuk pemenuhan kebutuhan pokok minimal sehari-hari
- b. Air baku untuk pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari yang diperoleh tanpa memerlukan izin
- c. Air baku untuk pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari yang telah ditetapkan izinnnya
- d. Air untuk irigasi bagi pertanian rakyat dalam sistem irigasi yang sudah ada

- e. Air untuk irigasi bagi pertanian rakyat yang telah ditetapkan izinnya
- f. Air bagi perusahaan air baku untuk sistem penyediaan air minum yang telah ditetapkan izinnya
- g. Air untuk kegiatan bukan usaha yang telah ditetapkan izinnya
- h. Air bagi pemenuhan kebutuhan usaha selain air minum oleh badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah yang telah ditetapkan izinnya
- i. Air bagi pemenuhan kebutuhan usaha selain air minum oleh badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah yang telah ditetapkan izinnya
- j. Air bagi pemenuhan kebutuhan usaha air minum oleh badan usaha swasta yang telah ditetapkan izinnya; dan
- k. Air bagi pemenuhan kebutuhan usaha selain air minum oleh badan usaha swasta yang telah ditetapkan izinnya”

Ketentuan tersebut mengatur urutan prioritas air digunakan untuk kebutuhan pokok masyarakat sehari-hari dan untuk irigasi pertanian terlebih dahulu.

Langkah yang sudah ditempuh dari Pemerintah Kabupaten Kudus memberikan peringatan tertulis pertama di keluarkan pada tanggal 7 Agustus 2017 selama 7 hari yang berisi tentang permohonan penghentian dan penertiban perusahaan sumber daya air permukaan di lereng Gunung Muria Kabupaten Kudus. Peringatan tertulis kedua dikeluarkan pada tanggal 14 Agustus 2017 selama 7 hari permohonan yang sama dengan peringatan tertulis pertama. Sampai dengan peringatan tertulis yang dikeluarkan oleh Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) Pemali Juwana para pengusaha air permukaan Pegunungan Muria tidak mengindahkan surat peringatan tersebut dengan tetap melakukan kegiatan Perusahaan sumber daya air permukaan di Pegunungan Muria. Pihak BBWS mengeluarkan peringatan tertulis ketiga dengan permohonan yang sama dengan peringatan tertulis pertama dan kedua,

yang dikeluarkan pada tanggal 21 Agustus 2017 yang berisi tentang peringatan untuk para pengusaha air permukaan Pegunungan Muria apabila tidak mengindahkan surat peringatan tersebut dengan tetap melakukan kegiatan usaha sumber daya air permukaan di Pegunungan Muria. Langkah yang selanjutnya ditempuh atas dasar pertimbangan dilakukan penghentian sementara seluruh kegiatan dalam hal ini Pemerintah melakukan Penyevelan yang dilakukan oleh pihak Satuan Polisi Pamong Praja dan pihak Kepolisian (polres dan polsek). Walaupun sudah dilakukan penghentian sementara seluruh kegiatan dengan melakukan penyevelan terhadap bendungan dan kran yang digunakan untuk mengalirkan air tersebut fakta yang terdapat di lapangan sampai saat ini masih terdapat banyak mobil tangki air yang hilir mudik mengambil air di Pegunungan Muria yang dilakukan oleh mobil tangki air bernomor polisi diluar Kabupaten Kudus.

Penegakan hukum yang pemerintah tempuh secara administrasi hanya menggunakan pengawasan represif yaitu hanya melakukan upaya pengawasan setelah terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan,. Menurut penulis seharusnya pemerintah sebelum terjadinya pemanfaatan air ini menggunakan upaya pengawasan secara preventif juga, upaya ini dianggap efektif dalam melakukan pencegahan dan pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan karena upaya pengawasan ini dilakukan sebelum terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan tersebut. Salah satu tindakan preventif adalah dengan tidak dikeluarkannya izin dari pihak pejabat daerah Kabupaten Kudus dikarenakan izin lingkungan yang diterbitkan oleh Dirjen

Sumber Daya Alam Kementrian Pekerjaan Umum bermasalah. Pertama, bagi perorangan tidak terpenuhinya persyaratan pengurusan izin lingkungan. Kedua, dari pihak pemerintah yaitu Dirjen Sumber Daya Air Kementrian Pekerjaan Umum menerbitkan izin tanpa disertai dengan dokumen yang menjadi persyaratan diterbitkannya suatu izin lingkungan yaitu amdal atau UKL-UPL.

Pemerintah Kabupaten Kudus juga sebaiknya tidak hanya menerapkan penegakan hukum penyelesaian sengketa melalui instrumen hukum administrasi saja tetapi juga menggunakan penegakan hukum penyelesaian sengketa lingkungan instrumen hukum pidana karena menurut penulis penggunaan sanksi hukum administrasi dalam kasus ini tidak berjalan efektif untuk menghentikan pengusaha air tersebut untuk memberhentikan usahanya dan tidak membuat pengusaha air tersebut jera.

E. Konsekuensi Hukum Terhadap Pelanggaran Izin Pemanfaatan Sumber Daya Air Gunung Muria di Kabupaten Kudus

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 pemanfaatan air beserta sumber-sumbernya haruslah ditujukan untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat di segala bidang. Baik bidang ekonomi, sosial budaya, maupun pertahanan keamanan nasional, yang sekaligus menciptakan pertumbuhan, keadilan sosial dan kemampuan untuk beristirahat sendiri atas kekuatan sendiri menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan pancasila.¹⁴⁸ Sumber daya air mempunyai fungsi sosial yang berarti kepentingan umum lebih diutamakan daripada

¹⁴⁸Abdurrahman, *Ketentuan-Ketentuan Pokok Tentang Masalah Agraria, Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi, Pengairan, Dan Lingkungan Hidup*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 235.

kepentingan individu. Pemanfaatan air yang dilakukan oleh perusahaan air sudah mengarah ke kegiatan eksploitasi sumber daya air karena debit air menjadi berkurang.

Konsekuensi yang terjadi dari dampak pengambilan air yang merasakan dampak berkurangnya debit mata air adalah masyarakat disekitar lokasi pengambilan air. Dampak yang paling besar adalah para petani yang berada di desa-desa sepanjang Pegunungan Muria. Dampak kekeringan pada saat musim kemarau juga dirasakan oleh masyarakat Kudus yang tempat tinggalnya berada di daerah yang jauh dari Pegunungan Muria, karena debit air berkurang. Dampak kekeringan juga dirasakan oleh masyarakat yang menggunakan air dari Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) karena pada saat musim kemarau, air dari PDAM. Setiap siang sampai malam hari air tidak mengalir ke rumah-rumah yang menggunakan jasa PDAM tersebut.

Konsekuensi dari pemanfaatan air ini secara ilegal, Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus tidak menerima pajak retribusi dari perusahaan yang melakukan pengambilan air di wilayah Kudus ini.¹⁴⁹ karena melanggar Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah, dengan nama PAP dipungut pajak atas setiap pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan.

Pasal 58 menyatakan bahwa :

- (1) Objek PAP adalah pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan

¹⁴⁹ Wawancara dengan Bapak Bambang selaku Kepala Subbagian Kepegawaian Kantor Lingkungan Hidup, Tanggal 26 Januari 2018, Jam 10.00.

(2) Dikecualikan dari objek PAP adalah :

- a. Pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan untuk keperluan dasar rumah tangga, pengairan pertanian dan perikanan rakyat dengan tetap memperhatikan kelestarian lingkungan.
- b. Pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan untuk keperluan perkebunan rakyat, kehutanan rakyat, usaha sosial, instansi pemerintah, tempat ibadah, pemadam kebakaran dengan tetap memperhatikan kelestarian lingkungan.

Pengambilan yang dilakukan oleh perusahaan air tersebut adalah untuk diperjualbelikan secara komersial di wilayah luar kudus, bukan untuk yang dikecualikan dalam Pasal 58. Pasal 61 mengatur bahwa Tarif PAP ditetapkan sebesar 10% (sepuluh persen). Pajak daerah ini berlaku bagi pihak pengambil/pemnfaatan air yang tidak memiliki izin atau secara ilegal.

Penegakan hukum yang ditempuh pemerintah dengan menerapkan sanksi administrasi yang telah diterapkan tidak membuat perusahaan air tersebut menghentikan usaha pengambilan air tersebut. Sanksi pidana dalam hal ini juga harus diterapkan. Sesuai dengan hakikat sanksi dalam hukum administrasi maka sanksi pidana dapat diterapkan bersama-sama dengan sanksi administrasi.

Pemerintah dalam hal ini juga berperan karena pemerintah yang mengeluarkan izin lingkungan yang berupa izin perusahaan pengambilan air Pegunungan Muria di Kabupaten Kudus. Izin lingkungan yang dikeluarkan oleh pemerintah, khususnya Dirjen Sumber Daya Air Kementrian Pekerjaan Umum tidak dilengkapi dengan dokumen persyaratan untuk dikeluarkannya izin lingkungan yaitu berupa amdal atau UKL-UPL. Pejabat pemerintahan

yang telah menerbitkan izin lingkungan tanpa dilengkapi amdal atau UKL-UPL dapat dikenai sanksi pidana.

Konsekuensi pidana diatur dalam ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kabupaten Kudus. Ketentuan pidana diatur dalam Pasal 76 angka (3) menyatakan :

“selain dikenai pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setiap orang yang melanggar ketentuan mengenai lingkungan hidup dikenai ancaman pidana sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang yang mengatur Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup”

Peraturan Daerah Kabupaten Kudus mengatur bahwa selain yang diatur dalam ketentuan pidana tersebut di atur dalam peraturan perundang-undangan

Konsekuensi hukum berupa sanksi pidana yang di atur dalam Pasal Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 111 ayat (1) menyatakan :

(1) Pejabat pemberi izin lingkungan yang menerbitkan izin tanpa dilengkapi dengan amdal atau UKL-UPL sebagaimana dimaksud dalam pasal 37 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

Ketentuan tersebut diatas menjelaskan bahwa pemerintah yang memberikan dan mengeluarkan izin lingkungan tanpa dilengkapi dengan

dokumen-dokumen yang seharusnya digunakan untuk izin lingkungan harus diterapkan sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam kasus ini izin yang dikeluarkan oleh Dirjen Sumber Daya Air Kementrian Pekerjaan Umum, dokumen yang diperlukan dalam pengurusan izin tidak lengkap.

Sanksi pidana dalam hal ini harus di terapkan juga untuk pengusaha yang melakukan pengambilan air dikarenakan pengusaha yang melakukan pengambilan air ini tidak memiliki izin dari pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kabupaten Kudus Pasal 76 ayat (3) menyatakan :

“selain dikenai pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setiap orang yang melanggar ketentuan mengenai lingkungan hidup dikenai ancaman pidana sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang yang mengatur Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup”

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan; Pasal 15 ayat (1b) menyatakan:

“Diancam dengan hukuman penjara selama-lamanya 2 (dua) dan atau denda setinggi-tingginya Rp. 5.0000.000,- (lima juta rupiah)”:

b. barang siapa dengan sengaja melakukan pengusahaan air dan atau sumber-sumber air tanpa izin dari pemerintah sebagaimana tersebut dalam Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang ini.

BAB IV

PENUTUP

A. SIMPULAN

Berdasarkan uraian dan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Penegakan hukum terhadap izin pemanfaatan sumber daya air Gunung Muria di Kabupaten Kudus. Penegakan penyelesaian sengketa menggunakan instrumen hukum administrasi di dalam instrumen hukum administrasi tersebut terdapat 2 pengawasan yaitu pengawasan secara preventif dan represif. Pengawasan secara preventif yaitu dilakukan untuk pengendalian dampak lingkungan, dan mencegah adanya pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup, sedangkan pengawasan secara represif yaitu pengawasan yang dilakukan untuk mengembalikan keadaan seperti semula, melakukan penyelamatan dan pengendalian terhadap pelanggaran tersebut. Pengawasan represif ini dilakukan setelah terjadinya suatu pencemaran atau kerusakan lingkungan. Dengan cara paksaan pemerintah untuk mengakhiri terjadinya pelanggaran.

Penegakan hukum yang pemerintah tempuh secara administrasi hanya menggunakan pengawasan represif yaitu hanya melakukan upaya pengawasan setelah terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan,. Menurut penulis seharusnya pemerintah sebelum terjadinya pemanfaatan air ini menggunakan upaya pengawasan secara preventif

juga, upaya ini dianggap efektif dalam melakukan pencegahan dan pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan karena upaya pengawasan ini dilakukan sebelum terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan tersebut.

2. Konsekuensi hukum terhadap oknum yang melakukan pemanfaatan sumber daya air Gunung Muria di Kabupaten Kudus. Sumber daya air mempunyai fungsi sosial yang berarti kepentingan umum lebih diutamakan daripada kepentingan individu. Pemanfaatan air yang dilakukan oleh perusahaan air sudah mengarah ke kegiatan eksploitasi sumber daya air karena debit air menjadi berkurang. Konsekuensi yang terjadi dari dampak pengambilan air yang merasakan dampak berkurangnya debit mata air adalah masyarakat disekitar lokasi pengambilan air. Dampak yang paling besar adalah para petani yang berada di desa-desa sepanjang Pegunungan Muria. Konsekuensi dari pemanfaatan air ini secara ilegal, Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus tidak menerima pajak retribusi dari perusahaan yang melakukan pengambilan air di wilayah Kudus ini, karena melanggar Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah, dengan nama PAP dipungut pajak atas setiap pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan. Konsekuensi pidana juga harus diterapkan untuk pejabat pemerintah yang berwenang karena telah menerbitkan izin lingkungan tanpa disertai dengan persyaratan yang lengkap berupa amdal atau UKL-

UPL. Konsekuensi pidana juga diterapkan untuk pengusaha yang melakukan pengambilan air Pegunungan Muria secara ilegal.

B. SARAN

Berdasarkan uraian dan pembahasan yang telah peneliti jelaskan sebelumnya, maka peneliti merekomendasikan atau menyarankan sebagai berikut:

2. Sebaiknya pihak Dirjen Sumber Daya Air Kementrian Pekerjaan Umum tidak menerbitkan izin lingkungan dikarenakan izin lingkungan tersebut tidak dilengkapi dengan dokumen berupa Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), Upaya Pengelolaan Lingkungan dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UKL-UPL) ataupun Rekomendasi Surat Pernyataan Pengelolaan Lingkungan (SPPL) dari Pemerintah Kabupaten Kudus. Seharusnya izin lingkungan dikeluarkan apabila dokumennya atau persyaratannya sudah lengkap, karena dalam masalah ini berdampak pada masyarakat.
3. Mengenai pengusaha air yang mengambil secara ilegal tanpa izin lingkungan seharusnya dari pihak Pemerintah Kabupaten Kudus lebih tegas dalam mengambil sikap tidak hanya melakukan penegakan hukum berupa sanksi administrasi tetapi juga menerapkan penegakan hukum berupa sanksi pidana, karena dalam faktanya sanksi administrasi yang diterapkan tidak membuat pengusaha air yang melakukan pengambilan air tersebut tidak membuat jera.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

A'an efendi, *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan Di Peradilan Tata Usaha Negara*, cetakan 1, Sinar Grafika, Jakarta, 2016.

Abdurrahman, *Ketentuan-Ketentuan Pokok Tentang Masalah Agraria, Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi, Pengairan, Dan Lingkungan Hidup*, Alumni, Bandung, 1992.

Adrian Sutendi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, cetakan 1, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2003.

Andi Hamzah, *Pengakan Hukum Lingkungan*, cetakan 1, Sinar Grafika, Jakarta, 2005.

_____, *Penegakan Hukum Lingkungan (Environmental Law Enforcement)*, cetakan 1, PT. Alumni, Bandung, 2016.

A.P Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1990.

Ateng Syarifudin, *Butir-Butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*, cetakan 1, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.

Bahagia, *Hak Alam dan Lingkungan Dalam Islam*, cetakan 1, Suka Press, Yogyakarta, 2013.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Djamban, Jakarta, 2007.

- Daud silalahi, *Pengaturan Hukum Sumber Daya Air Dan Lingkungan Hidup Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1996.
- Deni Bram, *Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup*, cetakan 1, Setara Press, Malang, 2014.
- Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, cetakan 1, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Neagar*, Cetakan 1, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Joni, *Tindak Pidana Lingkungan Hidup*, cetakan 1, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2016.
- Masrudi Muchtar, dkk, *Hukum Kesehatan Lingkungan (Kajian Teoritis dan Perkembangan Pemikiran)*, cetakan 1, Pustaka Baru Presss, Yogyakarta, 2016.
- Muhammad akib, *Hukum Lingkungan Prespektif Global dan Nasional*, cetakan 1, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014.
- Muhammad Erwin, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Kebijakan Pembangunan Lingkungan Hidup*, cetakan 1, PT. Refika Aditama, Bandung, 2008.
- M. Hadin Muhjad, *Hukum Lingkungan Pengantar untuk Konteks Indonesia*, cetakan 1, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015.
- Mohammad Taufiq Makarao, *Aspek-Aspek Hukum Lingkungan*, cetakan 4, PT. Indeks Kelompok Gramedia, Jakarta, 2006.
- Nirahua Salmon, *Hukum Perizinan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Wilayah Laut Daerah*, cetakan 1, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.
- N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M.Hadjon, Surabaya, Yuridika, 1993.

- Paulus E. Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, dikutip dari Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Yogyakarta, 2014.
- Philipus M. Hadjon, *Penegakan Hukum Administrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, dikutip dari Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Yogyakarta, 2014.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014.
- _____, *Hukum Administrasi di Daerah*, Cetakan 1, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.
- _____, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, cetakan 1, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.
- Sabian Usman, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- Samsul Wahidin, *Dimensi Hukum Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, cetakan 1, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014.
- S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Cetakan 1, FH UII Press, Yogyakarta, 2012.
- _____, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Cetakan 3, FH UII Press, Yogyakarta, 2011.
- Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Cetakan 1, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013.
- Siswanto Sunarso, *Hukum Pidana Lingkungan Hidup Dan Strategi Penyelesaian Sengketa*, Cetakan 1, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2005.
- _____, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, cetakan 1, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.

Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT.

Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, cetakan 1, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2010.

Sukanda Husin, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, cetakan 1, Sinar Grafika, Jakarta.

Supriadi, *Hukum Lingkungan Di Indonesia*, cetakan 1, Jakarta, Sinar Grafika, 2006.

Syahrul Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, cetakan 1, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012.

Syahrul Machmud, *Problematisa Penerapan Delik Formil Dalam Prespektif Penegakan Hukum Pidana di Indonesia (Fungsionalisasi Azas Ultimum Remidium Sebagai Pengganti Azas Subsidiaritas)*, Cetakan 2, CV. Mandar Maju, Bandung, 2012.

Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan Di Indonesia*, cetakan 5, Rajawali Pers, Jakarta, 2015.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kabupaten Kudus.

Peraturan Bupati Kudus Nomor 20 Tahun 2014 tentang Izin Lingkungan.

C. Media/Internet

<http://jateng.tribunnews.com/2017/07/24/dieksplorasi-pelaku-usaha-ilegal-sumber-air-di-lereng-muria-menyusut>, diakses 24 juli 2017, jam 23.07 WIB.

<http://regional.liputan6.com/read/2896351/petani-muria-kudus-kesulitan-air-di-sumber-mata-air>, diakses 2 November 2017, jam 12.03 WIB.

Prima Angkupi, “*Rekonstruksi Penegakan Hukum Lingkungan Hidup Melalui Pendekatan Religius*” , terdapat dalam <http://ejournal.metrouniv.ac.id/>, di akses terakhir tanggal 13 Januari 2018.

Lampiran I



PEMERINTAH DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
BADAN KESATUAN BANGSA DAN POLITIK
Jl. Jenderal Sudirman No 5 Yogyakarta – 55233
Telepon : (0274) 551136, 551275, Fax (0274) 551137

Yogyakarta, 10 Januari 2018

Kepada Yth. :

Nomor : 074/0300/Kesbangpol/2018
Perihal : Rekomendasi Penelitian

Gubernur Jawa Tengah
Up. Kepala Dinas Penanaman Modal dan
Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Jawa
Tengah

di Semarang

Memperhatikan surat :

Dari : Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Nomor : 532/Dek/70/SR/Div.URT/TU/H/XII/2017
Tanggal : 19 Desember 2017
Perihal : Izin Penelitian

Setelah mempelajari surat permohonan dan proposal yang diajukan, maka dapat diberikan surat rekomendasi tidak keberatan untuk melaksanakan riset/penelitian dalam rangka penyusunan skripsi dengan judul proposal : **"PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN IZIN PEMANFAATAN SUMBER DAYA AIR GUNUNG MURIA DI KABUPATEN KUDUS"** kepada:

Nama : MAURIZCHA SALSABILLA RIFA'I
NIM : 14410395
No.HP/Identitas : 081227186590/3319024405970005
Prodi/Jurusan : Ilmu Hukum
Fakultas : Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Lokasi Penelitian : Kabupaten Kudus
Waktu Penelitian : 10 Januari 2018 s.d 20 Maret 2018

Sehubungan dengan maksud tersebut, diharapkan agar pihak yang terkait dapat memberikan bantuan / fasilitas yang dibutuhkan.

Kepada yang bersangkutan diwajibkan:

1. Menghormati dan mentaati peraturan dan tata tertib yang berlaku di wilayah riset/penelitian;
2. Tidak dibenarkan melakukan riset/penelitian yang tidak sesuai atau tidak ada kaitannya dengan judul riset/penelitian dimaksud;
3. Menyerahkan hasil riset/penelitian kepada Badan Kesbangpol DIY selambat-lambatnya 6 bulan setelah penelitian dilaksanakan.
4. Surat rekomendasi ini dapat diperpanjang maksimal 2 (dua) kali dengan menunjukkan surat rekomendasi sebelumnya, paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sebelum berakhirnya surat rekomendasi ini.

Rekomendasi Ijin Riset/Penelitian ini dinyatakan tidak berlaku, apabila ternyata pemegang tidak mentaati ketentuan tersebut di atas.

Demikian untuk menjadikan maklum.



Tembusan disampaikan Kepada Yth :

1. Gubernur DIY (sebagai laporan)
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
3. Yang bersangkutan.

Lampiran II



PEMERINTAH PROVINSI JAWA TENGAH
DINAS PENANAMAN MODAL
DAN PELAYANAN TERPADU SATU PINTU

Jalan Mgr. Sugiopranoto Nomor 1 Semarang Kode Pos 50131 Telepon : 024 – 3547091, 3547438,
3541487 Faksimile 024-3549560 Laman [http ://dpmpstp.jatengprov.go.id](http://dpmpstp.jatengprov.go.id) Surat Elektronik
dpmpstp@jatengprov.go.id

REKOMENDASI PENELITIAN
NOMOR : 070/4539/04.5/2018

Dasar : 1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 07 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2011 tentang Pedoman Penerbitan Rekomendasi Penelitian;
2. Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Jawa Tengah;
3. Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 67 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Jawa Tengah.

Memperhatikan : Surat Kepala Badan Kesatuan Bangsa Dan Politik Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor : 074/0300/Kesbangpol/2018 Tanggal : 10 Januari 2018 Perihal : Rekomendasi Penelitian

Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Jawa Tengah, memberikan rekomendasi kepada :

1. Nama : MAURIZCHA SALSABILLA RIFA'I
2. Alamat : JL.RM Sosrokartono NO. 492 RT 004 RW 003 Kaliputu Kudus, Provinsi Jawa Tengah
3. Pekerjaan : Mahasiswa

Untuk : Melakukan Penelitian dengan rincian sebagai berikut :

- a. Judul Proposal : PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN IZIN PEMANFAATAN SUMBER DAYA AIR GUNUNG MURIA DI KABUPATEN KUDUS
- b. Tempat / Lokasi : Kudus
- c. Bidang Penelitian : Hukum
- d. Waktu Penelitian : 17 Januari 2018 sampai 31 Maret 2018
- e. Penanggung Jawab : Dr. Ridwan HR. SH. M.HUM
- f. Status Penelitian : Baru
- g. Anggota Peneliti : -
- h. Nama Lembaga : Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

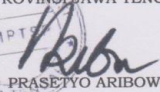
Ketentuan yang harus ditaati adalah :

- a. Sebelum melakukan kegiatan terlebih dahulu melaporkan kepada Pejabat setempat / Lembaga swasta yang akan di jadikan obyek lokasi;
- b. Pelaksanaan kegiatan dimaksud tidak disalahgunakan untuk tujuan tertentu yang dapat mengganggu kestabilan pemerintahan;
- c. Setelah pelaksanaan kegiatan dimaksud selesai supaya menyerahkan hasilnya kepada Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Jawa Tengah;
- d. Apabila masa berlaku Surat Rekomendasi ini sudah berakhir, sedang pelaksanaan kegiatan belum selesai, perpanjangan waktu harus diajukan kepada instansi pemohon dengan menyertakan hasil penelitian sebelumnya;
- e. Surat rekomendasi ini dapat diubah apabila di kemudian hari terdapat kekeliruan dan akan diadakan perbaikan sebagaimana mestinya.

Demikian rekomendasi ini dibuat untuk dipergunakan seperlunya.

Semarang, 17 Januari 2018

KEPALA DINAS PENANAMAN MODAL DAN
PELAYANAN TERPADU SATU PINTU
PROVINSI JAWA TENGAH



PRASEYO ARIBOWO



DPMPSTP 17 Januari 2018



**PEMERINTAH PROVINSI JAWA TENGAH
DINAS PENANAMAN MODAL
DAN PELAYANAN TERPADU SATU PINTU**

Jalan Mgr. Sugiyopranoto Nomor 1 Semarang Kode Pos 50131 Telepon : 024 – 3547091, 3547438,
3541487 Faksimile 024-3549560 Laman <http://dpmtsp.jatengprov.go.id> Surat Elektronik
dpmtsp@jatengprov.go.id

Semarang, 17 Januari 2018

Nomor : 070/551/2018
Sifat : Biasa
Lampiran : 1 (Satu) Berkas
Perihal : Rekomendasi Penelitian

Kepada
Yth. Bupati Kudus
U.p Kepala Kantor Kesbangpol
Kabupaten Kudus

Dalam rangka memperlancar pelaksanaan kegiatan penelitian bersama ini terlampir disampaikan Penelitian Nomor 070/4539/04.5/2018 Tanggal 17 Januari 2018 atas nama MAURIZCHA SALSABILLA RIFAI dengan judul proposal PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN IZIN PEMANFAATAN SUMBER DAYA AIR GUNUNG MURIA DI KABUPATEN KUDUS, untuk dapat ditindaklanjuti.

Demikian untuk menjadi maklum dan terimakasih.

KEPALA DINAS PENANAMAN MODAL DAN
PELAYANAN TERPADU SATU PINTU
PROVINSI JAWA TENGAH


Dr. PRASETYO ARIBOWO, SH, Msoc, SC.
Pembina Utama Madya
NIP.19611115 198603 1 010

Tembusan :

1. Gubernur Jawa Tengah;
2. Kepala Badan Kesbangpol Provinsi Jawa Tengah;
3. Kepala Badan Kesatuan Bangsa Dan Politik Daerah Istimewa Yogyakarta;
4. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta;

Lampiran III



PEMERINTAH KABUPATEN KUDUS
DINAS PERUMAHAN, KAWASAN PERMUKIMAN DAN
LINGKUNGAN HIDUP

Jl. AKBP. R AGIL KUSUMADYA NO. 1/A TELP. (0291) 435190 Fax. (0291) 432808
KUDUS 59346

SURAT KETERANGAN
NOMOR : 045.2/169/2018

Yang bertanda tangan dibawah ini :

a. Nama : Drs. ABDUL HALIL
b. Jabatan : Plt. Kepala Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Lingkungan Hidup Kabupaten Kudus

Dengan ini menerangkan bahwa :

a. Nama : MAURIZCHA SALSABILA RIFAT
b. NIM : 144103.95
c. Jurusan : Hukum
d. Fakultas : Hukum
e. Universitas : Universitas Islam Indonesia
f. Keterangan : Telah melaksanakan penelitian pada Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Lingkungan Hidup Kabupaten Kudus dalam rangka penyusunan Karya Ilmiah dengan Judul "Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Izin Pemanfaatan Sumber Daya Air Gunung Muria di Kabupaten Kudus".

Demikian Surat Keterangan ini dibuat untuk digunakan seperlunya.

Kudus, 26.01 - 2018

Plt. KEPALA DINAS PERUMAHAN,
KAWASAN PERMUKIMAN DAN
LINGKUNGAN HIDUP
Kabag. Umum Setda Kab. Kudus


Drs. ABDUL HALIL

Lampiran IV

c. Pengambilan Air Permukaan Mata Air Lereng Gunung Muria di Kabupaten Kudus

i. Pengambilan Air Permukaan yang Memiliki Ijin (SIPPA)

Praktek pengambilan air permukaan di Lereng Gunung Muria yang menjadi wilayah Kabupaten Kudus yang telah memiliki ijin ataupun yang mengajukan ijin adalah sebagai berikut pada Lampiran I.

Pada lampiran tersebut diketahui bahwa semua ijin yang telah diterbitkan oleh Dirjen SUMBER Daya Air Kementerian Pekerjaan Umum tidak dilengkapi dengan Dokumen pengelolaan lingkungan baik dalam bentuk Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), Upaya Pengelolaan Lingkungan dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UKL-UPL) ataupun Rekomendasi Surat Pernyataan Pengelolaan Lingkungan (SPPL) dari Pemerintah Kabupaten Kudus.

Surat ijin SIPPA yang telah diterbitkan dan telah diajukan perpanjangan adalah sebagaimana terdapat pada Lampiran II, dan rekapitulasi surat ijinnya tersaji pada Tabel 5 di bawah ini.

Tabel 5. Usaha yang telah memiliki Ijin SIPPA

No.	Nama	Alamat	Nomor SK Menteri PU	Kapasitas Ijin	Kapasitas Pengambilan*)
1	SUBIYATI	Colo RT. 03/RW III, Dawe, Kudus	SIPPA No. 36/KPTS/M/2011 tanggal 14 Februari 2011	0,46 Lt/detik	0,64 Lt/detik
2	SONDI WIDIANTO	Colo RT. 01/RW I, Dawe, Kudus	SIPPA No. 37/KPTS/M/2011 tanggal 14 Februari 2011	0,46 Lt/detik	0,64 Lt/detik
3	SULASIH	Colo RT. 02/RW I, Dawe, Kudus	SIPPA No. 35/KPTS/M/2011 tanggal 14 Februari 2011	0,46 Lt/detik	0,64 Lt/detik
		JUMLAH		1,38 lt/detk	1,92 Lt/detik

*) hasil monitoring BPSDA Seluna, 2014

Sumber : BBWS Pemali Juana, 2014

Ketiga permohonan ini tidak dilengkapi dengan dokumen pengelolaan lingkungan. Hal ini dapat diartikan pula bahwa usaha-usaha tersebut tidak mendapatkan ijin gangguan (HO) dari warga sekitarnya, ataupun ijin usaha dari Pemerintah Kabupaten Kudus. Oleh karena itu

Kabupaten : KUDUS

**INVENTARISASI AIR PERMUKAAN (AP) SUMBER AIR LERENG MURIA
BALAI PSDA SERANG LUSI JUANA**

P6105 7

No.	Objek	Nama dan Alamat Wajilo Pajek	Titik Pengambilan	Volume (lit/hari)	Keterangan
1	Peruntukan	3	5	6	7
1	Isi Ulang Air Minum	Desa Coko	Sandi Widayanto ✓	Sumber Air Lereng Gunung Muria	55.000 Ijin No. 371/KPTS/MZ Tgl. 14-2-2011
2	Isi Ulang Air Minum	Kecamatan Dawe Kabupaten Kudus	Desa Coko Rt 01/01 Kec. Dawe Kab. Kudus	Sumber Air Lereng Gunung Muria	55.000 Ijin No. 38/KPTS/MZ Tgl. 14-2-2011
3	Isi Ulang Air Minum	Kecamatan Dawe Kabupaten Kudus	Desa Coko Rt 03/03 Kec. Dawe Kab. Kudus	Sumber Air Lereng Gunung Muria	55.000 Ijin No. 38/KPTS/MZ Tgl. 14-2-2011
4	Isi Ulang Air Minum	Kecamatan Dawe Kabupaten Kudus	Desa Kajalar Rt 02/01 Kec. Dawe Kab. Kudus	Sumber Air Lereng Gunung Muria	60.000 Baru mengajukan Per
5	Isi Ulang Air Minum	Kecamatan Dawe Kabupaten Kudus	Desa Kajalar Rt 06/04 Kec. Dawe Kab. Kudus	Sumber Air Lereng Gunung Muria	15.000 Betum Ijin
6	Isi Ulang Air Minum	Kecamatan Dawe Kabupaten Kudus	Desa Temadi Kec. Dawe Kab. Kudus	Sumber Air Lereng Gunung Muria	15.000 Betum Ijin
7	Isi Ulang Air Minum	Kecamatan Dawe Kabupaten Kudus	Sugeng Riyanto Desa Kajalar Kec. Dawe Kab. Kudus	Sumber Air Lereng Gunung Muria	15.000 Betum Ijin
8	Isi Ulang Air Minum	Kecamatan Dawe Kabupaten Kudus	Muryanto Desa Panggang Rt 4 Rw. 2 Kec. Dawe Kab. Kudus	Sumber Air Lereng Gunung Muria	15.000 Betum Ijin
9	Isi Ulang Air Minum	Kecamatan Dawe Kabupaten Kudus	Sugyo Desa Coko Rt 05 Rw. 03 Kec. Dawe Kab. Kudus	Sumber Air Lereng Gunung Muria	15.000 Betum Ijin

