

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG SUMBER DAYA AIR

#### A. Sumber Daya Air Sebagai *Res Commune*

*Res Commune* atau yang di kenal dengan sebutan *Res Communis* pertama kali dikenal dalam kajian hukum laut. *Res Comunne* merupakan pendapat yang menyatakan bahwa laut merupakan milik masyarakat dunia sehingga tidak dapat dimiliki atau diambil oleh masing-masing Negara.<sup>1</sup> Pada pokoknya *Res Commune* adalah sesuatu yang di miliki secara bersama.

*Res Commune* atas sumber daya air karena eratnya kaitan antara sumber daya air dengan lingkungan, apa yang di atur dalam hukum lingkungan menjadi bagian dari pengaturan tentang air, hal ini tidak dapat dinafihkan, sumber daya air merupakan bagian dari lingkungan hidup, dan bahkan pengelolaan sumber daya air yang tidak baik akan berdampak buruk terhadap lingkungan, misalnya terjadi pencemaran air akan berdampak serius pada bumi dan seisinya.

Sumber daya air adalah sumber daya alam berupa air yang berguna atau potensial bagi mahluk hidup seperti manusia, hewan dan tumbuhan. Kegunaan air bagi manusia selain untuk sumber kehidupan juga meliputi penggunaan di bidang rumah tangga, pertanian, industri dan rekreasi sedangkan bagi hewan dan tumbuhan sebagai sumber kehidupan.

---

<sup>1</sup> Brainly.co.id/tugas/2979289, akses pada 19 desember 2019, Jam 08.36 Wib

Menurut peruntukannya, air pada sumber air dapat dikategorikan menjadi empat golongan, yaitu :<sup>2</sup>

1. Golongan A, yaitu air yang dapat digunakan sebagai air minum secara langsung tanpa diolah terlebih dahulu.
2. Golongan B, yaitu air yang dapat digunakan sebagai air baku untuk di olah sebagai air minum dan keperluan rumah tangga lainnya.
3. Golongan C, yaitu air yang dapat digunakan untuk keperluan perikanan dan peternakan.
4. Golongan D, yaitu air yang dapat digunakan untuk keperluan pertanian dan dapat digunakan untuk usaha perkotaan, industri, dan listrik tenaga air.

Menurut Munadjat dalam hukum lingkungan Buku I Umum, ketentuan hukum yang mengatur *eigendom* (Hak guna usaha : termasuk didalamnya hak pengusahaan sumber daya air), hendaknya ada pembatasan-pembatasan sebagai berikut :

1. Dalam menggunakan hak tersebut (izin) tidak boleh mengganggu hak orang lain.
2. Dalam menggunakan hak tersebut (izin) harus selalu mengindahkan peraturan pemerintah terutama ketentuan, bahwa :
3. Untuk kepentingan umum, hak *eigendom* tersebut dapat dicabut oleh Negara dengan pemberian ganti rugi yang layak.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Philip Kristanto, Ekologi Industri, Yogyakarta, Andi Offset, 2002, hlm 73.

Hukum lingkungan pada dasarnya merupakan seperangkat aturan hukum (*legal rules*) yang bertujuan untuk menata lingkungan hidup. Penataan lingkungan ini mengandung makna bahwa yang di tata adalah hubungan antara manusia dengan lingkungannya, baik dengan lingkungan makhluk hidup lainnya (flora, fauna dan organisme hidup lainnya) maupun dengan lingkungan alam atau fisik.<sup>4</sup>

Hukum lingkungan kepidanaan yaitu hukum lingkungan yang memuat aspek-aspek pidana (*strafrechtelijk milieurecht*), bukan berbicara dalam konteks ilmu hukum pada umumnya.<sup>5</sup> Hukum lingkungan keperdataan mengandung ketentuan-ketentuan yang mengatur tatanan masyarakat orang-seorang, badan-badan hukum, perdata dan hubungan yang melandasi orang-seorang berikut, badan-badan hukum perdata, satu sama yang lain, begitu pula yang melandasi hubungan hukum orang-seorang berikut badan-badan hukum perdata berhadapan dengan badan-badan Negara, manakalah badan-badan Negara tersebut bertindak sebagai Badan Hukum Perdata dalam menyelenggarakan hak dan kewajibannya.<sup>6</sup>

Secara umum lingkungan dapat dibagi dalam 3 bentuk dominan yaitu :

1. Lingkungan alam, yaitu lingkungan yang bersifat alami dan merupakan kandungan dari alam raya ini, seperti oksigen, air, karbondioksida, dan sebagainya.

---

<sup>3</sup> Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Bandung, Alumni, 2001, hal 25.

<sup>4</sup> Muhammad Akib, *Hukum Lingkungan Perspektif Global dan Nasional*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2014, hal 91.

<sup>5</sup> Muhammad Akib, *Hukum Lingkungan Perspektif Global dan Nasional*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2014, hal 163.

<sup>6</sup> *Ibid*, hal 179.

2. Lingkungan buatan, yaitu lingkungan yang merupakan hasil rekayasa manusia dalam rangka memenuhi kebutuhan fisiknya, seperti jalan raya, gedung dan sebagainya.
3. Lingkungan sosial budaya, yaitu lingkungan yang timbul sebagai akibat dari kebutuhan bersosialisasi masyarakat.

Keberadaan manusia dalam ketiga jenis lingkungan disebutkan di atas sangat berperan penting. Manusia tidak bisa terlepas dari satu diantaranya melainkan manusia berada diantara titik singgung ketiganya, hal ini sesuai dengan peran manusia sebagai khalifah dimuka bumi ini.<sup>7</sup>

Pencemaran air adalah penyimpangan sifat-sifat air dari keadaan normal, bukan dari kemurniannya. Air yang tidak tercemar merupakan air yang tidak mengandung bahan-bahan asing tertentu dalam jumlah melebihi batas yang telah ditetapkan sehingga air tersebut dapat digunakan secara normal untuk keperluan tertentu, misalnya air minum (air ledeng, air sumur), berenang/rekreasi, mandi, kehidupan hewan air, pengairan dan keperluan industri.

Aspek kimia-fisika pencemaran air biasanya dapat dilihat dari sifat-sifat kimia fisika air yang umum diuji dan dapat digunakan untuk menentukan tingkatan pencemaran air adalah :

- a. Nilai PH, keasaman dan alkalinitas.
- b. Suhu
- c. Oksigen terlarut.
- d. Karbondioksida bebas.

---

<sup>7</sup> Deni Bram, Hukum Lingkungan Hidup Homo Ethic Menjadi Eco Ethic, Bekasi, Gramata Publishing, 2014, hal 25.

- e. Warna dan kekeruan.
- f. Jumlah padatan
- g. Nitrat
- h. Amoniak.
- i. Fosfat.
- j. Daya hantar listrik.
- k. Klorida.

Meskipun jumlah air di dunia tidak berubah sesuai dengan hukum kekekalan materi, namun ketersediaan bagi manusia dapat terbatas, selain juga kualitasnya dapat menurun. Terbatasnya air tersebut disebabkan oleh distribusinya, menurut ruang dan waktu, tidak selalu sesuai dengan kebutuhan manusia. Pada musim kemarau, ketersediaan air terbatas, sementara pada musim hujan, justru berlebih sehingga menimbulkan banjir.<sup>8</sup>

Pencemaran atas air juga merupakan pengkhianatan atas status air sebagai *Res Commune* yang semestinya di jaga dan dilindungi demi keberlangsungan kehidupan saat ini terlebih kehidupan dimasa akan datang untuk generasi penerus bangsa dalam tiga puluh tahun yang akan datang.

Sifat *Res Commune* atas air mengakibatkan tidak diperbolehkannya adanya hak menguasai perseorangan atas air. sehingga pengusahaan atas air mesti dilakukan oleh organisasi tertinggi yaitu Pemerintahan Negara Republik Indonesia. Adapun penguasaan oleh pemerintah tersebut dibatasi oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

---

<sup>8</sup> Wiryono, Pengantar Ilmu Lingkungan, Bengkulu, Pertelon Media, 2013, hlm 40.

## **B. Kewenangan Negara Dalam Penguasaan Sumber Daya Air**

Pada saat ini dunia telah memasuki abad ke 21 yang ditandai dengan perdagangan bebas. Saat ini manusia mengalami proses dehumanisasi yang di akibatkan oleh kebijakan politik ekonomi global. Dehumanisasi terjadi dalam bentuk pemiskinan, pengkhianatan atas pemenuhan hak-hak ekonomi. Saat ini merupakan saat yang krisis bagi sejarah perjalanan dan peradaban manusia. Krisis di dalam dimensi air, khususnya dalam hal pengelolaan sumber daya air melalui privatisasi oleh pihak swasta atau Badan Hukum yang cenderung mengabaikan prinsip sosial.<sup>9</sup>

Indonesia merupakan Negara besar yang memiliki kekayaan sumber daya air yang sangat besar. Kekayaan akan sumber daya air yang begitu besar berpotensi besar untuk di privatisasi demi kepentingan komersialisasi oleh kalangan kapital. Lantas sejauh mana Negara Indonesia memiliki peranan dalam penguasaan sumber daya air yang notabeneanya sumber daya alam yang menyangkut dengan hajat hidup orang banyak.

Pada tataran filosofis, Pancasila adalah *Groundnorm* dan konsistensi peraturan perundang-undangan. *Groundnorm* adalah sumber berlakunya hukum tertinggi dan terakhir (*source of the sources*). Ia memberikan pertanggung jawaban mengapa hukum itu dilaksanakan, ia diterima secara aksiomatis.

Pada tahun 1945 dalam pembukaan UUD NKRI 1945 dirumuskan Pancasila oleh para pendiri Negara (*founding father*). Dicantumkannya Pancasila di dalam pembukaan UUD 1945 artinya bahwa secara yuridis konstitusional

---

<sup>9</sup> Samsul Wahidin, *Hukum Sumber Daya Air*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm 53-55.

Pancasila ditetapkan sebagai Dasar Negara Indonesia dan sebagai sumber tertib hukum. Sebagai konsekuensi logis atas fungsi Pancasila sebagai dasar negara adalah semua peraturan perundang-undangan yang berlaku harus bersumber pada Pancasila.

Tidak di pungkiri bahwa undang-undang sumber daya air (UUSDA) seharusnya berdasar garis besar Pancasila, sehingga apabila sudah tidak sesuai dengan nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila sudah seharusnya UUSDA untuk tidak di berlakukan. Hal ini dilakukan demi terwujudnya keadilan sosial yang bertujuan kemakmuran masyarakat yang sebesar-besarnya.

Konsep Hak Menguasai Negara atas sumber daya air tidak banyak teori maupun konsep yang secara tuntas menjelaskan secara sempurna. Secara terbatas penjelasan tersebut dapat ditemukan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya di sebut UUPA. Dalam pasal 1 UUPA disebutkan bahwa :

1. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai bangsa Indonesia.
2. 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 Pasal 1 ayat 1 dan 2 tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Indonesia yang kemerdekaannya

diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan menjadi hak ulayat dari bangsa Indonesia. Dengan demikian tidak semata-mata menjadi hak para pemiliknya saja.

Sumber daya air sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan salah satu unsur pendukung utama bagi kelangsungan hidup dan peningkatan kemakmuran bangsa sepanjang masa. Oleh karenanya, pemberian karunia tersebut harus di artikan sebagai amanat, yakni berupa tugas untuk mengelolanya dengan baik untuk generasi sekarang dan yang akan datang. Tugas tersebut dapat berupa mengelola dan memimpin penguasaan.

Tugas kewajiban mengelola sumber daya alam yang menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik, tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh bangsa Indonesia. Penyelenggaraan oleh bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan amanat tersebut , pada tingkatan yang tertinggi dikuasai pada Negara Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 Ayat 1 UUPA).

Pemberian kuasa tersebut dituangkan oleh wakil-wakil bangsa Indonesia ketika dibentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 18 agustus 1945 dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD NKRI 1945 yang berbunyi : “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Hubungan hukum dalam UUD NKRI 1945 dirumuskan dengan istilah “dikuasai” yang di dalamnya mempunyai sifat sebagai hubungan hukum publik oleh UUPA dalam Pasal 2. Di dalam Pasal 2 Ayat (2) diberikan rincian kewenangan Hak Menguasai Negara berupa kegiatan sebagai berikut :



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

Dengan rincian kewenangan pada Pasal 2 UUPA tersebut telah memberikan interpretasi otentik mengenai Hak Menguasai Negara yang dimaksud oleh UUD 1945 sebagai hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata. Dengan demikian tidak ada lagi tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai dalam pasal UUD NKRI tersebut. pada pokoknya adalah mengorientasikan seluruh potensi yang ada untuk kesejahteraan rakyat.

Hak Menguasai Negara memiliki struktur hak seperti struktur hak-hak pada umumnya mereka yang berbicara atau membuat asumsi mengenai salah satu bagian dari keluarga konsep moral politik pada dasarnya bersifat formal dan relasional. Konsep itu mengungkapkan hubungan inti yang kompleks antara berbagai istilah menyangkut empat pernyataan mengenai subyek, substansi, landasan dan tujuan hak.<sup>10</sup>

Oleh karena itu, agar pernyataan mengenai hak mudah di mengerti maka dapat dijelaskan keempat aspek tersebut di mulai dari pertanyaan siapa yang berhak, berhak atas apa, atas dasar apa dan untuk tujuan apa. Berdasarkan pertanyaan tersebut maka dapat di jawab dengan strukturs sebagai berikut:

---

<sup>10</sup> Samsul Wahidin, *Hukum Sumber Daya Air*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm 62.

- a. Pemegang Hak Menguasai Negara : subyek Hak Menguasai Negara adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Dalam pelaksanaannya Negara dapat diwakili oleh Pemerintah dan atau Pemerintah Daerah.
- b. Substansi Hak Menguasai Negara : kewenangan yang dapat dilakukan oleh Negara berdasarkan Hak Menguasai Negara sebagai berikut :
1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
  2. Menentukan dan mengatur hubungan – hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
  3. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Dasar Hak Menguasai Negara : merupakan pelimpahan tugas bangsa Indonesia yang dilakukan oleh wakil-wakil bangsa Indonesia pada waktu menyusun UUD NKRI 1945 dan membentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945. Pelimpahan tugas tersebut di tuangkan dalam Pasal 33 UUD NKRI 1945.
- d. Tujuan Hak Menguasai Negara : wewenang yang bersumber pada Hak Menguasai dari Negara tersebut pada Pasal 2 Ayat 2 UUPA dipergunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Untuk itu maka, Hak Menguasai Negara harus berpedoman pada Pancasila sebagai *Groundnorm* atau dasar Negara bangsa Indonesia, dimana didalam sila yang kelima yang mencita citakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sehingga diharapkan terselenggranya manusia Indonesia yang adil dan makmur.<sup>11</sup>

**C. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi Dalam Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013**

Mahkamah Konstitusi memutuskan Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013 pada tanggal 18 Februari 2015 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air. Pemohon dalam perkara ini adalah Pimpinan Pusat Muhammadiyah, Jamiyaitul Washliyah, Solidaritas Juru Parkir, Pedagang Kaki Lima, Pengusaha dan Karyawan (SOJUPEK) dan Perkumpulan Vanaprastha.

Adapun pasal yang di uji adalah Pasal 6 Ayat 2 dan ayat 3, Pasal 9, Pasal 26 Ayat 7, Pasal 45, Pasal 46 serta Pasal 80 UUSDA mengandung muatan penguasaan dan monopoli atas sumber daya air. Pasal 6, Pasal 7, pasal 8, Pasal 9 dan Pasal 10 mengandung muatan yang memposisikan air condong untuk kepentingan komersial. Pasal 29 ayat 2, Pasal 48 ayat 1 dan Pasal 49 Ayat 1 dan Ayat 7 mengandung muatan yang memicu konflik horizontal. Pasal 91 dan Pasal 92 mengandung muatan yang diskriminatif. Serta Pemohon menilai Pasal 9 Ayat1, Pasal 40 ayat 4 dan ayat 7, Pasal 45 Ayat 3 dan Ayat 4, Pasal 46 Ayat 2

---

<sup>11</sup> Samsul Wahidin, *Hukum Sumber Daya Air*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm 63.

serta Pasal 29 Ayat 4 dan Ayat 5 menghilangkan tanggung jawab Negara dalam pemenuhan kebutuhan air.

Setelah melakukan pengujian Mahkamah Konstitusi mengeluarkan amar putusan sebagai berikut :

1. Permohonan Pemohon III tidak dapat diterima.
2. Mengabulkan Permohonan Pemohon I, Pemohon II, Pemohon IV, Pemohon V, Pemohon VI, Pemohon VII, Pemohon VIII, Pemohon IX, Pemohon X dan Pemohon XI untuk seluruhnya.
3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4377) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4377) tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.
5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 65, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3046) berlaku kembali.
6. Memerintahkan pemuatan putusan ini dengan menempatkannya dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.<sup>12</sup>

Dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi menilai bahwa meskipun Pemerintah telah menetapkan enam Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan UUSDA namun keenam Peraturan tersebut tidak memenuhi enam prinsip dasar pembatasan pengelolaan sumber daya air. Peraturan Pemerintah yang dimaksud ialah Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2008, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2008, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011, Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2013.

---

<sup>12</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air, hlm 146.

Adapun enam prinsip dasar pengelolaan sumber daya air yang tidak terpenuhi sebagaimana yang dimaksud Mahkamah Konstitusi ialah :

1. Setiap perusahaan atas air tidak boleh mengganggu, mengesampingkan, apalagi meniadakan hak rakyat atas air karena bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya selain harus dikuasai oleh Negara juga peruntukannya adalah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
2. Bahwa Negara harus memenuhi hak rakyat atas air, sebagai mana dipertimbangkan di atas, akses terhadap air adalah salah satu hak asasi tersendiri maka Pasal 28I Ayat 4 menentukan perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab Negara terutama Pemerintah.
3. Harus mengingat kelestarian lingkungan hidup, sebab sebagai salah satu hak asasi manusia, Pasal 28H Ayat (1) UUD 1945 menentukan, setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
4. Bahwa sebagai cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak yang harus di kuasai oleh Negara, Pasal 33 Ayat (2) UUD 1945 dan air menurut Pasal 33 Ayat (2) UUD 1945 harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat maka pengawasan dan pengendalian oleh Negara atas air sifatnya mutlak.
5. Sebagai kelanjutan Hak Menguasai oleh Negara dan karena air merupakan sesuatu yang sangat menguasai hajat hidup orang banyak maka prioritas

utama yang diberikan pengusahaan atas air adalah Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah.

6. Bahwa setelah semua pembatasan di atas telah terpenuhi dan ternyata masih ada ketersediaan air, Pemerintah masih dimungkinkan untuk memberikan izin kepada usaha swasta untuk melakukan pengusahaan atas air dengan syarat-syarat tertentu dan ketat.

Dari pertimbangan Mahkamah Konstitusi diatas dapat dilihat bahwa kaitan antara pasal yang dilakukan pengujian oleh Pemohon dengan Peraturan Pemerintah sebagai pelaksana dari UUSDA sangat membuka peluang besar untuk menjadikan air sebagai komoditi yang di komersialkan yang pada muaranya memberikan keuntungan yang besar kepada kalangan kapital sebagai pemilik modal.

#### **D. Dasar Hukum Pengusahaan Sumber Daya Air**

Negara Indonesia merupakan negara hukum,<sup>13</sup> hukum tidak lepas dari kehidupan manusia,<sup>14</sup> segala aktifitas yang berkaitan dengan keberlangsungan kehidupan kenegaraan di atur dengan hukum, hukum dibuat oleh Pemerintah yang berdaulat serta pemberlakuannya dipaksakan dengan sanksi (yang empirik),<sup>15</sup> tujuan hukum ialah ketertiban.

Menurut James Madison (salah satu dari pengarang Undang-Undang Dasar Amerika Serikat), perundang-undangan sangat penting dalam suatu Republik tujuannya bukan saja untuk menjaga masyarakat dari penindasan

---

<sup>13</sup> Pasal 1 (3), Undang-Undang Dasar 1945

<sup>14</sup> Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum, Yogyakarta, Liberty, 2008, hlm 1.

<sup>15</sup> Bernard L. Tanya,dkk, Teori Hukum, Cetakan ke IV, Yogyakarta, Publishing, 2013, hlm 4.

pemerintahnya, tetapi juga untuk melindungi satu bagian dari masyarakat dari ketidakadilan bagian yang lainnya.<sup>16</sup>

Hukum Negara Indonesia berbentuk hierarki sebagaimana yang dicetuskan oleh Hans Kelsen<sup>17</sup>, berikut hierarki peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia<sup>18</sup> :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD).
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR).
3. Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
4. Peraturan Pemerintah.
5. Peraturan Presiden.
6. Peraturan Daerah Provinsi.
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bagir Manan menjelaskan bahwa beberapa prinsip dalam ajaran tata urutan peraturan perundang-undangan:<sup>19</sup>

1. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.
2. Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan-peraturan

---

<sup>16</sup> Hasan Muhammad Tiro, *Demokrasi Untuk Indonesia*, Teplok Press, Jakarta, 1999, hlm 96.

<sup>17</sup> Hans Kelsen, *Pure Theory Of Law*, Dalam Edisi Indonesia *Teori Hukum Murni*, Bandung, Nusa Media, 2011, hlm 123.

<sup>18</sup> Pasal 7 (1), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>19</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta, FH UII Press 2003, hal 212.

perundang-undangan yang lebih tinggi dibuat tanpa wewenang (*onbevoegd*) atau melampaui wewenang (*deternement de pouvoir*).

Pengaturan sumber daya air melingkupi pengaturan dimulai dari penggunaan air sebagai sarana perairan irigasi sampai kepada pengaturan pengembangan rawa, penyediaan air minum, air tanah, air perkotaan, air industri dan sebagainya. Umumnya pengaturan di atas dimaksudkan untuk memelihara dan mempertinggi derajat kesejahteraan rakyat.<sup>20</sup>

Dasar pengaturan sumber daya air di dalam Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia di atur dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya di kuasai negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Makna dari “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” untuk membetasi hasrat manusia yang umumnya sebagai manusia ekonomi.<sup>21</sup>

Oleh karena konstitusi itu sendiri adalah hukum yang dianggap paling tinggi tingkatannya, maka tujuan Kontstitusi sebagai hukum tertinggi itu juga untuk mencapai dan mewujudkan tujuan yang tertinggi. Tujuan yang dianggap tertinggi itu adalah : (i) keadilan, (ii) ketertiban (*order*), (iii) perwujudan nilai-nilai seperti kemerdekaan atau kebebasan (*freedom*) dan kemakmuran dan kesejahteraan (*prosperity and welfare*) bersama sebagaimana dirumuskan sebagai tujuan bernegara oleh parah pendiri Negara (*the founding leader*) atau para perumus Undang-Undang Dasar (*the framers of the constitution*).<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Daus Silalahi, Pengaturan Hukum Sumber Daya Air daan Lingkungan Hidup Di Indonesia, Alumni, Bandung, 2008, hal 65.

<sup>21</sup> Herman Bakir, Filsafat Hukum, Yogyakarta, Pusataka Pelajar, 2015, hlm 161.

<sup>22</sup>Jimly Asshiddiqie, Konstitusi Ekonomi, Jakarta, Kompas, 2010, hal 9.



Untuk melaksanakan Pasal 33 Ayat (3) tersebut, di atur lebih lanjut mengenai sumber daya air oleh Undang-Undang Nomor 7 tahun 2014 Tentang Sumber Daya Air, namun Undang-Undang ini telah dibatalkan Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013. Putusan yang sama juga memutuskan memberlakukan kembali Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan (sempat di cabut oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004) agar tidak terjadi kekosongan hukum.

Untuk mempermudah menguraikan pengaturan sumber daya air dalam peraturan perundang-undangan, pembahasan pada BAB ini di bagi kedalam 2 (dua) bagian yaitu pengaturan sumber daya air dalam hal pengelolaan perizinan dan pengaturan sumber daya air dalam hal sanksi :

#### **1. Pengaturan perizinan pengelolaan sumber daya air.**

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air, Mahkamah kembali memberlakukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974, Keputusan Mahkamah ini menjadi hukum.<sup>23</sup> Selazimnya pembangunan hukum harus terus dilakukan secara berkesinambungan dan komprehensif, namun pemberlakuan UU Nomor 11 Tahun 1974 demi tercapainya hukum yang berorientasi pada kelestarian lingkungan hidup.<sup>24</sup>

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan memberikan defenisi air merupakan semua air yang terdapat di dalam dan atau berasal dari

---

<sup>23</sup> Otje Salman, Anthon F. Susanto, Teori Hukum, Bandung, Refika Aditama, 2015, hlm 93.

<sup>24</sup> I Gusti Ayu Ketut Rahmi Handayani dan Edi As'Adi, Hukum Administrasi Negara Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Dan Energi Berbasis Lingkungan, Rajawali Pers, Depok, 2019, hlm 1.

sumber-sumber air, baik yang terdapat di atas maupun di bawah permukaan tanah, dan tidak termasuk dalam pengertian ini yang terdapat di laut. Lebih lanjut Pasal 1 Ayat (6) Undang-Undang ini juga mengatur tentang Tata Pengaturan Air, termasuk didalamnya segala usaha untuk mengatur pembinaan seperti pemilikan, penguasaan, pengelolaan, penggunaan, pengusahaan dan pengawasan atas air beserta sumber-sumbernya termasuk kekayaan bukan hewani yang terkandung di dalamnya.

Pasal 11 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 memberikan penjelasan bahwa pengusahaan atas air dan sumber-sumber air pada dasarnya dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, namun juga membuka kran bagi badan usaha, badan sosial dan atau perorangan dengan syarat memperoleh izin dari Pemerintah, dengan berpedoman pada azas usaha bersama dan kekeluargaan.

Pasal 3 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 menjelaskan bahwa Hak Menguasai Negara satu di antaranya memeberikan wewenang untuk memberi izin atas pengusahaan air dan sumber-sumber air. Dengan memberikan catatan bahwa pemberian izin tersebut tetap menghormati hak yang dimiliki oleh masyarakat adat tempat dimana pengusahaan air atau sumber-sumber air dilakukan.

Untuk melaksanakan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013, maka perlu dibuat regulasi yang menjawab kebutuhan tentang pengusahaan air. Pemerintah Indonesia melalui Peraturan Pemerintah Nomor 121

Tahun 2015 Tentang Pengusahaan Sumber Daya Air berupaya menjawab kebutuhan itu semua.

Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 Tentang Pengusahaan Sumber Daya Air memberikan definisi pengusahaan sumber daya air adalah upaya pemanfaatan sumber daya air untuk memenuhi kebutuhan usaha. Izin pengusahaan sumber daya air adalah izin untuk memperoleh dan/atau mengambil sumber daya air permukaan untuk melakukan kegiatan usaha. Izin pengusahaan air tanah adalah izin untuk memperoleh dan/atau mengambil air tanah untuk melakukan kegiatan usaha.

Lebih lanjut Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 Tentang Pengusahaan Sumber Daya Air menerangkan bahwa izin pengusahaan sumber daya air diberikan oleh :

- a. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sumber daya air, untuk kegiatan pengusahaan sumber daya air yang menggunakan sumber daya air pada wilayah sungai lintas provinsi, wilayah sungai lintas Negara, dan wilayah sungai strategis Nasional.
- b. Gubernur, untuk kegiatan pengusahaan sumber daya air yang menggunakan sumber daya air pada wilayah sungai lintas Kabupaten/Kota.
- c. Bupati/Wali Kota, untuk kegiatan pengusahaan sumber daya air yang menggunakan sumber daya air pada wilayah sungai dalam (1) satu Kabupaten Kota.

Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 Tentang Pengusahaan Sumber Daya Air mengatur tentang perizinan pengusahaan air

tanah. Pasal ini menjelaskan bahwa izin pengusahaan air tanah di mohonkan secara tertulis kepada Gubernur, artinya Gubernur memiliki wewenang untuk mengeluarkan izin pengusahaan air tanah.

Untuk menjalankan Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 Tentang Pengusahaan Sumber Daya maka perlu dibuat aturan menteri sebagai pelaksanaan dari peraturan pemerintah ini. Untuk itu lahirlah Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 01/PRT/M/2016 Tentang Tata Cara Perizinan Pengusahaan Sumber Daya Air dan Penggunaan Sumber Daya Air.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 01/PRT/M/2016 menerangkan bahwa yang berwenang memberi izin adalah Menteri, Gubernur atau Bupati / Walikota Sesuai dengan kewenangannya dalam pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai. Wilayah sungai ialah kesatuan wilayah pengelolaan sumber daya air dalam suatu atau lebih daerah aliran sungai dan/atau pulau-pulau kecil yang luasannya kurang dari atau sama dengan 2.000 km<sup>2</sup> (dua ribu kilometer persegi).

Peraturan Menteri ini dimaksudkan sebagai acuan bagi pemohon dan pemberi izin dalam proses perizinan pengusahaan sumber daya air atau perizinan penggunaan sumber daya air. Peraturan Menteri ini bertujuan untuk mewujudkan tertib penyelenggaraan izin pengusahaan sumber daya air dan izin penggunaan sumber daya air. artinya dengan adanya Peraturan Meteri ini diharapkan juga Gubernur dan Bupati/Walikota dapat memberikan penyesuain dalam proses

pemberian izin atas pengusahaan sumber daya air atau izin penggunaan sumber daya air di wilayah kewenangannya.

Pasal 14 ayat (1) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 01/PRT/M/2016 Tentang Tata Cara Perizinan Pengusahaan Sumber Daya Air dan Penggunaan Sumber Daya Air menjelaskan bahwa izin pengusahaan sumber daya air atau izin penggunaan sumber daya air untuk air permukaan, danau, rawa, dan sumber air permukaan lainnya dan/atau air laut yang berada di darat di ajukan oleh pemohon kepada Menteri c.q Direktur Jenderal Sumber Daya Air melalui Unit Pelayanan Perizinan (UUP), UUP ditetapkan oleh Direktur Jenderal Sumber Daya Air.

Pasal 14 ayat (2) izin pengusahaan sumber daya air atau izin penggunaan sumber daya air sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), diajukan oleh :

- a. Orang perorangan yang memiliki identitas hukum.
- b. Direktur utama atau pimpinan badan usaha.
- c. Penerima kuasa dari Direktur Utama atau Pimpinan badan usaha yang nama penerima kuasanya tercantum dalam akte pendirian atau perubahannya yang dibuktikan dengan surat kuasa.
- d. Kepala cabang badan usaha yang di angkat oleh kantor pusat yang dibuktikan dengan dokumen autentik.
- e. Pejabat yang menurut perjanjian kerjasama berhak mewakili badan usaha yang bekerjasama.

Pasal 15 Peraturan Menteri ini mengisyaratkan untuk pengajuan permohonan izin pengusahaan sumber daya air, mesti memuat data :

- a. Nama, pekerjaan dan alamat pemohon.
- b. Maksud dan tujuan pengusahaan sumber daya air.
- c. Rencana lokasi penggunaan / pengambilan air.
- d. Jumlah air dan atau dimensi ruang pada sumber air yang diperlukan untuk diusahakan.
- e. Jangka waktu yang diperlukan untuk pengusahaan sumber daya air.
- f. Jenis prasarana dan teknologi yang akan digunakan.
- g. Gambar tipe prasarana yang telah disetujui oleh Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) / Balai Wilayah Sungai (BWS).
- h. Rekomendasi teknis dari kepala BBWS/BWS.

Izin pengusahaan sumber daya air sebagaimana dimaksudkan pasal 15, diberikan dengan persyaratan sebagai berikut :<sup>25</sup>

- a. Untuk pengusahaan sumber daya air yang menghasilkan air baku atau air minum wajib memberikan paling sedikit 15% (lima belas persen) dari volume debit pengusahaan sumber daya air yang ditetapkan dalam izin bagi pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari masyarakat setempat dalam bentuk fasilitas umum berupa hidran umum atau kran air yang disediakan untuk masyarakat.
- b. Pemegang izin pengusahaan sumber daya air wajib menyisikan sebagian dari laba usaha untuk kegiatan konservasi sumber daya air dalam rangka menjalankan tanggung jawab sosial dan lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>25</sup> Pasal 16, Perumahan Rakyat Nomor 01/PRT/M/2016 Tentang Tata Cara Perizinan Pengusahaan Sumber Daya Air dan Penggunaan Sumber Daya Air.

- c. Izin diberikan berdasarkan urutan prioritas pemanfaatan sumber daya air, rencana penyediaan air atau zona pemanfaatan ruang pada sumber air yang terdapat dalam rencana pengelolaan sumber daya air, serta alokasi air yang telah diperhitungkan secara ketat.
- d. Memperhitungkan keperluan air untuk pemeliharaan sumber air dan lingkungan hidup.

Khusus untuk perusahaan sumber daya air untuk kegiatan perusahaan air minum dalam kemasan selain harus memenuhi persyaratan di atas juga harus memenuhi ketentuan sebagai berikut :<sup>26</sup>

- a. Hanya diperbolehkan untuk menggunakan 20% (dua puluh persen) dari potensi air yang tersedia jika air di ambil dari mata air.
- b. Tidak boleh menutup akses masyarakat terhadap sumber air yang di usahakan.
- c. Pemegang izin perusahaan sumber daya air wajib menyisihkan sebagian dari laba usaha untuk kegiatan konservasi sumber daya air dalam rangka menjalankan tanggung jawab sosial dan lingkungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Badan Usaha Milik Negara / Badan Usaha Milik Daerah yang mengajukan permohonan izin perusahaan sumber daya air diberikan prioritas utama.

Konsumsi air minum untuk rumah tangga di Indonesia pada tahun 2007 sebagian besar 58 % (lima koma delapan persen) dipenuhi oleh air tanah, ledeng

---

<sup>26</sup> Pasal 17, Perumahan Rakyat Nomor 01/PRT/M/2016 Tentang Tata Cara Perizinan Perusahaan Sumber Daya Air dan Penggunaan Sumber Daya Air.

16 % (enam belas persen), air sungai 3 % (tiga persen), air hujan 2,6 % (dua koma enam persen), mata air 12,6 % (dua belas koma enam), dan lainnya 0,4 % (nol koma empat persen).<sup>27</sup>

Pasal 39 Peraturan Menteri ini mengatur tentang masa berlaku izin pengusahaan sumber daya air atau izin penggunaan sumber daya air, bunyinya sebagai berikut :

- a. Izin pengusahaan sumber daya air atau izin penggunaan sumber daya air sebagaimana dimaksud di atas, diberikan untuk jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) tahun.
- b. Dalam hal pengusahaan sumber daya air atau penggunaan sumber daya air sarana dan prasarana dengan investasi besar, izin pengusahaan sumber daya air atau izin penggunaan sumber daya air diberikan untuk jangka waktu sesuai dengan perhitungan rencana keuangan investasi.
- c. Jangka waktu izin pengusahaan sumber daya air atau izin penggunaan sumber daya air sebagai mana di maksud huruf (a) dan (b), dapat di perpanjang.

Keseluruhan ketentuan mengenai perizinan untuk pengusahaan sumber daya air dan penggunaan sumber daya air yang di jelaskan di atas menjadi acuan dalam menetapkan perizinan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota di wilayah kewenangannya. Hal ini diterangkan dalam pasal 52 Peraturan Menteri ini yang berbunyi “ketentuan mengenai tata cara dan persyaratan izin pengusahaan sumber daya air atau izin penggunaan sumber daya air sebagai mana dimaksud dalam

---

<sup>27</sup> Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, Status Lingkungan Hidup Indonesia 2010, hlm 13.



pasal 14 sampai dengan pasal 39 berlaku secara mutatis mutandis terhadap wilayah sungai yang menjadi wewenang dan tanggung jawab Gubernur atau Bupati/Walikota.

Kewenangan pemberian izin perusahaan sumber daya air atau izin penggunaan sumber daya air dibatasi wilayah kerja, izin yang diberikan oleh Menteri untuk kegiatan perusahaan sumber daya air atau penggunaan sumber daya air yang menggunakan sumber daya air pada wilayah sungai lintas Provinsi, wilayah sungai lintas Negara, dan wilayah sungai strategis Nasional.<sup>28</sup>

Kewenangan pemberian izin yang diberikan oleh Gubernur adalah untuk kegiatan perusahaan sumber daya air, penggunaan sumber daya air dan berwenang untuk mengatur, menetapkan atas penyediaan, peruntukan pada wilayah sungai lintas Kabupaten/Kota.<sup>29</sup>

Kewenangan pemberian izin yang diberikan oleh Bupati/Walikota adalah untuk kegiatan perusahaan sumber daya air, penggunaan sumber daya air wilayah administrasi Pemerintahan Daerahnya diluar wilayah sungai strategis Nasional. Hal ini sejalan dengan tujuan adanya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dimana daerah memegang peranan penting dalam hal perencanaan alokasi dan monitoring daerahnya.<sup>30</sup>

Pada tingkat Kabupaten Kampar pengaturan tentang perusahaan sumber daya air di atur dalam Peraturan Daerah Nomor 28 Tahun 2009 Tentang

---

<sup>28</sup> Pasal 12, Perumahan Rakyat Nomor 01/PRT/M/2016 Tentang Tata Cara Perizinan Perusahaan Sumber Daya Air dan Penggunaan Sumber Daya Air.

<sup>29</sup> Pasal 9 Ayat (1), Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Air Tanah dan Air Permukaan.

<sup>30</sup> Abd Halim, Politik Lokal, Yogyakarta, Lembaga Pengkajian Pembangunan Bangsa (LP2B), 2014, hlm 90.

Pelayanan Perizinan dan Rekomendasi Usaha dan/atau Kegiatan Bidang Lingkungan Hidup (Perda). Perda ini masih berlaku karena belum ada yang baru sebagai pengganti.

Peraturan Daerah Nomor 28 Tahun 2009 mendefinisikan sumber daya air adalah air, sumber air, dan daya air yang terkandung di dalamnya. Pengusahaan atas sumber daya air yang ada di Kabupaten Kampar merupakan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar dalam hal ini Bupati Kampar.

Pasal 2 Peraturan Daerah Nomor 28 Tahun 2009 menerangkan jenis usaha/kegiatan perizinan yang menjadi kewenangan Bupati Kampar di bidang lingkungan hidup, di antaranya :

- a. Izin pembuangan limbah cair (LC)
- b. Izin pemanfaatan air limbah ke tanah (LA)
- c. Perizinan pengambilan air bawah tanah (SIPA)
- d. Izin pengumpulan limbah B3
- e. Izin lokasi pengolahan limbah B3
- f. Izin penyimpanan sementara limbah B3
- g. Izin pelaksanaan kajian pemanfaatan air limbah ke tanah (LA)

Dari pengaturan pasal 2 Peraturan Daerah Nomor 28 Tahun 2009 terlihat jelas bahwa izin pengusahaan sumber daya air di Kabupaten Kampar harus memiliki izin pengambilan air bawah tanah (SIPA) dari Bupati Kampar selaku Kepala Pemerintah Daerah.

Lebih lanjut Pasal 4 Perda ini menyebutkan bahwa yang menjadi objek perizinan adalah usaha / kegiatan yang diperkirakan memiliki dampak besar

terhadap lingkungan. Sedangkan subyek perizinan adalah orang pribadi, badan hukum dan instansi.<sup>31</sup> Izin pengusahaan sumber daya air bagi setiap subyek yang telah mengajukan permohonan adalah hak.<sup>32</sup>

Izin pengusahaan sumber daya air yang diterbitkan oleh Bupati Kampar berlaku selama 1 (satu) tahun, dan bisa di perpanjang dengan cara daftar ulang setiap tahun. Izin oleh Bupati paling lambat diterbitkan 7 (tujuh) hari kerja setelah persyaratan dinyatakan lengkap. Pemegang izin wajib melaporkan pelaksanaan kegiatan pengusahaan airnya secara rutin setiap bulan.<sup>33</sup>

## **2. Peraturan sanksi pengelolaan sumber daya air tanpa izin.**

Sanksi dapat diberikan terhadap terjadinya pelanggaran. Besaran sanksi yang di jatuhkan dilihat dari besaran pelanggaran yang dilakukan. Untuk mengetahui terjadinya pelanggaran maka perlu dilakukan pengawasan. Pengawasan dapat di bagi ke dalam :

### **1. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung.**

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pemimpin atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara “*on the spot*” di tempat pekerjaan dan menerima laporan secara langsung pula dari pelaksana. Sedangkan pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang

---

<sup>31</sup> Pasal 4, Peraturan Daerah Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Perizinan dan Rekomendasi Usaha dan/atau Kegiatan Bidang Lingkungan Hidup.

<sup>32</sup> Pasal 6 Ayat (1), Tentang Pelayanan Perizinan dan Rekomendasi Usaha dan/atau Kegiatan Bidang Lingkungan Hidup.

<sup>33</sup> Pasal 9 Ayat (2), Peraturan Daerah Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Perizinan dan Rekomendasi Usaha dan/atau Kegiatan Bidang Lingkungan Hidup.

diterima dari pelaksana, baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan tanpa pengawasan.<sup>34</sup>

## 2. Pengawasan Preventif dan Represif.

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan. Misalnya pengawasan terhadap suatu pekerjaan berdasarkan Peraturan Daerah yang belum dilakukan pengesahan maka pengawasan dilakukan melalui *pre* audit sebelum pekerjaan dimulai.<sup>35</sup> Sedangkan pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan. Pengawasan ini dapat berupa penangguhan berlaku atau pembatalan.

## 3. Pengawasan Intern dan Pengawasan Ekstern.

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan, pengawasan ini bisa dilakukan oleh atasan langsung atau pengawasan melekat (*built in control*) atau pengawasan oleh inspektorat wilayah pada setiap daerah yang ada di Indonesia, dengan menempatkannya di bawah pengawasan Departemen dalam Negeri.<sup>36</sup> Pengawasan ekstern adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh unit pengawas yang berada di luar unit organisasi yang diawasi.

---

<sup>34</sup> BN Marbun, DPRD Pertumbuhan, Masalah Dan Masa depannya, Erlangga, Jakarta, 1993, hlm 77.

<sup>35</sup> Philipus, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1999, hlm 118.

<sup>36</sup> Nur Asyiah, Hukum Administrasi Negara, Deepublish, Yogyakarta, 2018, hlm 85.

#### 4. Pengawasan aktif dan pasif

Pengawasan aktif adalah pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan. Sedangkan pengawasan pasif adalah pengawasan yang dilakukan jauh dari tempat yang bersangkutan, sifatnya pengawasan pasif dilakukan dengan penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggung jawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran.<sup>37</sup>

Setelah dilakukan pengawasan dan ditemukan pelanggaran, setelah itu baru bisa diterapkan sanksi terhadap si pelanggar, sanksi yang diberikan bisa berupa sanksi pidana, perdata maupun administrasi tergantung kepada jenis dan bentuk pelanggaran yang dilakukan. Sanksi diberikan berlandaskan pada Peraturan Perundang Undangan yang berlaku.

Sanksi dan hukum merupakan satu kesatuan. Sanksi adalah tindakan-tindakan hukum untuk memaksa seseorang menaati aturan atau menaati ketentuan Undang-Undang.<sup>38</sup> Sanksi berasal dari Bahasa Belanda yaitu *Sanctie* yang artinya ancaman hukuman, suatu alat pemaksa guna ditaatinya suatu kaidah, Undang-Undang misalnya sanksi terhadap pelanggaran suatu Undang-Undang.<sup>39</sup> Tujuan sanksi tak lain untuk mencapai tegaknya hukum yaitu suatu proses berlangsungnya perwujudan konsep-konsep yang abstrak menjadi kenyataan.<sup>40</sup>

Sanksi menurut R.Subekti dan Tjitrosoedibyo ialah alat pemaksa, dimana sanksi memaksa menegakkan hukum atau memaksa mengindahkan norma-norma

---

<sup>37</sup> *Ibid*, hlm 86.

<sup>38</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), 1997, hlm 878.

<sup>39</sup> <https://dosenppkn.com/pengertian-sanksi>, akses pada 21 Oktober 2019, Jam 12.55 WIB.

<sup>40</sup> Ishaq, Dasar-Dasar Ilmu Hukum, Jakarta, Sinar Grafika, 2008, hal 244.

hukum. Sanksi sebagai alat penegak hukum dapat juga terdiri atas kebatalan perbuatan yang merupakan pelanggaran hukum. Baik batal demi hukum maupun batal setelah ini dinyatakan oleh hukum.<sup>41</sup>

Sanksi hukum pidana lahir dari perbuatan pidana yaitu perbuatan yang dilarang dan di ancam dengan pidana.<sup>42</sup> Di Indonesia secara umum sekurang-kurangnya terdapat tiga sanksi hukum yaitu sanksi hukum pidana, sanksi hukum perdata dan sanksi administrasi. Sanksi tersebut di atas dapat di uraikan sebagai berikut :

1. Sanksi hukum pidana.

Dalam hukum pidana sanksi di sebut sebagai hukuman, hukuman dalam hukum pidana di atur pada Pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yaitu :

- a. Hukuman Pokok, yang terdiri dari hukuman mati, hukuman penjara, hukuman kurungan dan hukuman denda.
  - b. Hukuman tambahan berupa pencabutan hak tertentu, perampasan barang tertentu dan pengumuman keputusan hakim.
2. Sanksi hukum perdata.
    - a. Putusan *Comdemnatoir* yakni putusan yang bersifat menghukum pihak yang dikalahkan untuk memenuhi prestasi (kewajibannya).
    - b. Putusan *Declaratoir*, yakni putusan yang amarnya menciptakan sesuatu keadaan yang sah menurut hukum (putusan ini hanya bersifat menerangkan dan menegaskan suatu keadaan hukum semata-mata).

---

<sup>41</sup> *Opcit.*

<sup>42</sup> Abdul Ghofur, dkk, Membangun Hukum Indonesia, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm 15.

- c. Putusan *Constitutif*, yakni putusan yang menghilangkan suatu keadaan hukum dan menciptakan keadaan hukum baru.<sup>43</sup>

Sanksi hukum perdata di Indonesia bisa dilaksanakan berdasarkan kekuatan putusan hakim. Putusan hakim memiliki 3 (tiga) kekuatan yaitu kekuatan mengikat, kekuatan pembuktian, dan kekuatan eksekutorial atau kekuatan untuk dilaksanakannya putusan.<sup>44</sup>

Tiga fungsi hukum perdata yang berkaitan dengan penegakan hukum lingkungan salah satunya pengelolaan perusahaan air :<sup>45</sup>

- a. Dengan melalui hukum perdata dapat dipaksakan ketaatan pada norma-norma hukum lingkungan yang bersifat hukum private maupun hukum public. Misalnya : wewenang Hakim perdata untuk menjatuhkan putusan yang berisi perintah atau larangan (*verbod of gebod*) terhadap seseorang yang telah bertindak secara bertentangan dengan syarat-syarat yang ditentukan dalam suatu *vergunning* (surat izin) yang berkaitan dengan masalah lingkungan hidup.
- b. Hukum perdata dapat memberikan penentuan norma-norma (*normstelling*) dalam masalah lingkungan hidup, misalnya : melalui Putusan Hakim perdata dapat dirumuskan norma-norma tentang tindakan yang cermat (*zorgvuldigheidsnormen*) yang seharusnya diharapkan dari seseorang dalam hubungan masyarakat.

---

<sup>43</sup> Sudikno Mertokusumo, Hukum Acara Perdata Indonesia, Yogyakarta, Liberty, 2009, hlm 231.

<sup>44</sup> *Ibid*, hlm 215.

<sup>45</sup> Paulus Effendi Lotulung, Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata, Bndung, Citra Aditya Bakti, 1993, hlm 1.

- c. Hukum perdata memberikan kemungkinan untuk mengajukan gugatan ganti rugi atas pencemaran lingkungan terhadap pihak yang menyebabkan timbulnya pencemaran tersebut, yang biasanya dilakukan melalui gugatan perbuatan melawan hukum.

### 3. Sanksi Administrasi

Yaitu sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran administrasi atau ketentuan Undang-Undang yang bersifat administratif. Sanksi administratif umumnya berupa : denda, pembekuan, pencabutan serifikat dan atau izin, penghentian sementara layanan administrasi dan tindakan administrasi.<sup>46</sup>

Sanksi atas perusahaan sumber daya air di Indonesia berupa sanksi pidana dan sanksi administratif. Permemberlakuan sanksi atas pengelolaan sumber daya air yang ada di Indonesia agar menjadi perhatian bagi siapapun yang melakukan kegiatan perusahaan sumber daya air. Sanksi pidana dapat ditemukan dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 11 tahun 1974 Tentang Pengairan, berbunyi sebagai berikut :

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

---

<sup>46</sup> <https://m.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4be012381c490/sanksi-hukum-pidana-perdata-dan-administratif-/>, akses pada 21 Oktober 2019, Jam 13.39 WIB.



- 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 usaha-usaha menyelamatkan tanah, air, sumber-sumber air dan bangunan-bangunan pengairan sebagaimana tersebut dalam Pasal 13 Ayat (1) huruf a, b, c, dan d Undang-Undang ini.

Terkait sanksi administratif pengelolaan sumber daya air dapat ditemukan di dalam Peraturan Menteri Nomor 121 Tahun 2015 Tentang Pengusahaan Sumber Daya Air, Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Air Tanah dan Air Permukaan dan Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Perizinan dan Rekomendasi Usaha dan/atau Kegiatan Bidang Lingkungan Hidup.

Peraturan Menteri Nomor 121 Tahun 2015 Tentang Pengusahaan Sumber Daya Air menyebutkan dalam Pasal 49 sampai Pasal 58 sanksi administratif sebagai berikut :

Pemegang izin pengusahaan sumber daya air yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 Ayat (2), Pasal 30 Ayat (3), dan/atau Pasal 30 Ayat (4) dikenai sanksi administratif berupa :

- a. Peringatan tertulis

- b. Penghentian sementara pelaksanaan seluruh kegiatan
- c. Pencabutan izin.

Peraturan menteri ini pada Pasal 50 juga mengharuskan bagi Gubernur dan Bupati/Walikota untuk menetapkan sanksi yang sama bagi perusahaan air yang melakukan pelanggaran di wilayahnya. Sanksi tertulis sebagaimana di sebutkan di atas dapat dikenakan sebanyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut masing-masing untuk jangka waktu 7 (tujuh) hari kerja.

Sanksi penghentian sementara pelaksanaan seluruh kegiatan dapat dilakukan setelah peringatan tertulis ke 3 (tiga) dikenakan namun pemegang izin tidak melakukan kewajibannya dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja. Sanksi penghentian sementara pelaksanaan seluruh kegiatan dapat dikenakan sebanyak 2 (dua) kali secara berturut-turut.

Penghentian sementara pertama dikenakan jangka waktu 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak berakhirnya peringatan tertulis ke tiga. Dalam hal pemegang izin tidak menjalankan kewajibannya sampai dengan jangka waktu penghentian sementara habis maka pemegang izin dikenakan penghentian sementara kedua. jangka waktu penghentian sementara kedua diberikan jangka waktu sama dengan penghentian sementara pertama, terhitung sejak penghentian sementara pertama berakhir. Pada penghentian sementara pertama alokasi air diperhitungkan namun tidak diberikan, sedangkan penghentian sementara kedua alokasi alokasi air tidak diperhitungkan.

Setelah pengenaan sanksi penghentian sementara kedua berakhir namun pemegang izin tidak melaksanakan kewajibannya maka pemegang izin diberikan

sanksi pencabutan izin. Serta diberatkan dengan kewajiban untuk melakukan pemulihan dan/atau perbaikan atas akibat kerusakan yang ditimbulkan serta mengganti kerugian masyarakat pada masyarakat yang menderita kerugian.

Peraturan Menteri ini memberikan sedikit perbedaan atas pengusaha izin air tanah. Selain juga berlaku sanksi tertulis, sanksi penghentian seluruh kegiatan sementara dan pencabutan izin, Pencabutan izin oleh gubernur dapat dilakukan berdasarkan hasil pemeriksaan atas laporan yang berasal dari hasil pengaduan dan atau dari tindak lanjut pengawasan. Sedangkan jangka waktu pengenaan sanksi sama dengan ketentuan di atas.

Pada tingkat Daerah Provinsi Riau sanksi di atur dalam pasal 21 Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 6 Tahun 2006, sanksi dapat diberikan dalam bentuk sanksi administrasi dan sanksi pidana. Sanksi administira berupa penyegehan titik pengambilan air, pencabutan izin pengambilan air. sedangkan sanksi pidana berupa pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda maksimal Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

Pada tingkat Kabupaten Kampar sanksi diatur dalam Pasal 13 Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 28 Tahun 2009 yang berbunyi sebagai berikut:

1. Bupati dapat menerapkan sanksi kepada pemrakarsa usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki izin sebagaimana dimaksud pasal 2 huruf (a) sampai dengan (g) tapi tidak dimilikinya berupa sanksi :
  - a. Pencabutan izin operasional usaha dan/atau kegiatan yang dimiliki pemrakarsa setelah melalui peringatan pertama, kedua dan ketiga.

b. Menerapkan uang paksa berupa denda paling banyak Rp.50.000.000,-  
(lima puluh juta rupiah).

c. Paksaan pemerintah.

2. Paksaan pemerintah sebagaimana dimaksud Pada Ayat (1) huruf (c),  
Bupati dapat memerintahkan satuan polisi pamong praja untuk melakukan  
tindakan paksa terhadap orang atau badan untuk melaksanakan sesuatu  
yang diharuskan karena pemrakarsa tidak memiliki izin yang harus  
dimiliki.

### 3. **Pengelolaan sumber daya air perspektif Hukum Islam**

Islam adalah agama rahmatan lil alamin yaitu rahman bagi sekalian alam.  
Sudah barang tentu keberadaan agama Islam mengatur hubungan antara manusi  
dengan Tuhan, manusia dengan manusia dan manusia dengan alam termasuk  
sumber daya air. Islam meletakkan Al-Quran sebagai sumber hukum tertinggi.  
Dan bahkan jika ada persoalan maka diwajibkan dikembalikan kepada Al-Quran  
“Hai orang-orang yang beriman taatlah kamu kepada Allah dan taatlah kamu  
kepada rasul dan ulil amri di antara kamu. Apabila kamu berbeda pendapat  
tentang sesuatu maka kembalikan kepada Allah dan rasul (QS An Nisa :59).<sup>47</sup>

Air dalam Al-Quran memiliki peranan yang sangat penting bagi  
keberlangsungan kehidupan di bumi, hal ini terlihat jelas sebagaimana di dalam  
Al-Baqarah Ayat 164 “sesungguhnya dalam penciptaan langit dan bumi, silih  
bergantinya malam dan siang, bahtera yang berlayar di laut membawa apa yang  
berguna bagi manusia, dan apa yang allah turunkan dari langit berupa air, lalu

---

<sup>47</sup> Saija dan Iqbal Taufiq, *Dinamika Hukum Islam Indonesia*, Deepublishing, Yogyakarta, 2016, hlm 27.

dengan air itu Dia hidupan bumi sesudah mati (kering)-nya dan dia sebarakan di bumi itu segala jenis hewan, dan pengisaran angin dan awan yang dikendalikan antara langit dan bumi, sungguh (terdapat) tanda-tanda (keesaan dan kebesaran Allah) bagi kaum yang memikirkan.

Ayat lain yang menceritakan tentang pentingnya air bagi kehidupan di bumi sebagaimana yang di sebut dalam Surat Al Hajj Ayat 63 “apakah kamu tiada melihat, bahwasanya allah menurunkan air dari langit, lalu jadilah bumi itu hijau?, sesungguhnya allah Maha Halus lagi Maha Mengetahui. Ayati ini mengisyaratkan arti pentingnya air yang di turunkan Allah dari langit bagi kesuburan tumbuhan yang ada di bumi termasuk hutan.

Khalifah atau Pemimpin mempunyai peranan penting dalam pembagian dan pengelolaan sumber daya air dalam Islam, Selain Nabi Muhammad SAW, Khalifah Umar Bin Khattab sering mengontrol hingga hal kecil dalam pengendalian dan pembagian sumber daya alam sehingga tidak mengakibatkan tidak ada kecemburuan sosial dalam penggunaan sumber daya alam.<sup>48</sup>

Pada masa pemerintahan rasulullah, beliau pernah mencagarkan kawasan di sekitar Madinah sebagai Kawasan terlarang (Harim). Kawasan harim dikenal sebagai khasanah pemeliharaan lingkungan islam sebagai suatu wilayah yang diperuntukkan melindungi sungai, mata air, lahan pertanian dan pemukiman.<sup>49</sup>

Harim adalah kawasan yang sengaja ditetapkan sebagai kawasan yang tidak boleh diganggu.

---

<sup>48</sup> Dewi Larasati, Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Air Tanah Untuk Pemenuan Kebutuhan Pertanian Rakyat Di Kecamatan Polanharjo, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hal 55.

<sup>49</sup> Fachruddin M Mangunjaya, Konservasi Alam Dalam Islam, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2005, hlm 21.

Pengelolaan yang dilakukan Pemimpin Islam masa itu tidak terlepas karena perhatian akan kebutuhan air saat itu dan juga demi ketersediaan air bagi kehidupan manusia setelah mereka dimasa yang akan datang. Kawasan harim bentuk berlakunya hukum islam di masa itu dengan baik, dengan demikian adanya kawasan harim merupakan bukti bahwa bekerjanya hukum islam atau berfungsinya hukum islam sebagai sarana penggerak pembangunan.<sup>50</sup>

Pengusahaan sumber daya air dalam islam akan terlihat baik apabila didasarkan pada ketentuan-ketentuan islam. Pengusahaan haruslah di dasarkan ke dalam 9 (sembilan) pinsip ekonomi islam yaitu, kebebasan individu, hak terhadap harta, ketidak samaan ekonomi dalam batas wajar, kesamaan sosial, jaminan sosial, distribusi, larangan menimbun kekayaan, larangan anti sosial dan kesejahteraan individu.<sup>51</sup>

Pengusahaan sumber daya air mesti melihat basis pijakan ekonomi islam yaitu pertama sikap moral dalam menjalankan roda perekonomian dalam hal ini pengusahaan sumber daya air yang dikomersialkan, kedua kemaslahatan umum, sebab sistem ekonomi islam bertujuan untuk memberikan kesejahteraan terhadap masyarakat luas agar terciptanya iklim pertumbuhan ekonomi islami.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Luthfi J Kurniawan dan Mustafa Lutfi, Hukum dan Kebijakan Publik (*Perihal Negara Masyarakat Sipil dan Kearifan Lokal Dalam Perspektif Politik Kesejahteraan*), Setara Press, Malang, 2017, hlm 11.

<sup>51</sup> Fazlur Rahman, Doktrin Ekonomi Islam, Dana Bakti Wakaf, Yogyakarta, 1995, hlm 8.

<sup>52</sup> Ahmad Syahrus Sikti, Dinamika Hukum Islam, UII Press, Yogyakarta, 2019, hlm 122.