

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Lingkungan hidup merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang tidak ternilai harganya, sehingga harus senantiasa dijaga, dikelola, dan dikembangkan dengan baik agar dapat menjadi sumber penghidupan bagi manusia dan makhluk hidup lainnya agar terciptanya kehidupan yang harmonis dan lestari. Lingkungan hidup merupakan segala sesuatu yang berada di sekitar manusia dan memiliki hubungan timbal balik.<sup>1</sup>

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyebutkan bahwa lingkungan hidup merupakan kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup termasuk manusia dan perilakunya, yang memengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.<sup>2</sup> Pengertian lingkungan hidup tersebut menggambarkan bahwa antar lingkungan hidup dengan manusia mempunyai keterkaitan yang sangat erat dan mempunyai pengaruh yang besar. Agar terciptanya keseimbangan dalam kehidupan, pemanfaatan lingkungan hidup bagi kebutuhan manusia harus diimbangi dengan pengelolaan yang baik.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Muhammad Akib, 2016, *Hukum Lingkungan: Perspektif Global dan Nasional (revisi ke-3)*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm. 2.

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

<sup>3</sup> Suprihadi Sastrosupeno, 1984, *Manusia, Alam dan Lingkungan (Proyek Penulisan dan penerbitan Buku/Majalah Pengetahuan Umum dan Profesi)*, Jakarta, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, hlm. 72.

Koesnadi Hardjasoemantri menjelaskan hukum lingkungan sebagai instrumentarium yuridis bagi pengelolaan lingkungan. Mengingat pengelolaan lingkungan terutama dilakukan oleh pemerintah, maka hukum lingkungan sebagian besar terdiri atas hukum pemerintahan (*bestuursrecht*). Terdapat pula hukum lingkungan keperdataan (*privatrechtelijk milieurecht*), hukum lingkungan ketatanegaraan (*staatrechtelijk milieurecht*), hukum lingkungan pidana (*strafrechtelijk milieurecht*), sepanjang bidang-bidang hukum ini memuat ketentuan-ketentuan yang bertalian dengan pengelolaan lingkungan hidup.<sup>4</sup>

Pencemaran lingkungan terjadi bila daur materi dalam lingkungan hidup mengalami perubahan, sehingga keseimbangan dalam hal struktur maupun fungsinya terganggu. Ketidakseimbangan struktur dan fungsi daur materi terjadi karena proses alam atau juga karena perbuatan manusia. Di abad modern ini, banyak kegiatan atau perbuatan manusia untuk memenuhi kebutuhan biologis dan kebutuhan teknologi sehingga banyak menimbulkan pencemaran lingkungan.<sup>5</sup> Pasal 1 angka 14 UUPPLH menegaskan “Pencemaran lingkungan adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain kedalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan.”

---

<sup>4</sup> M. Hadin Muhjad, 2015, *Hukum Lingkungan Sebuah Pengantar untuk Konteks Indonesia*, Yogyakarta, Genta Publishing, hlm. 1.

<sup>5</sup> Masrudi Muchtar, 2016, *Hukum Kesehatan Lingkungan*, Yogyakarta, Pustaka Baru Press, hlm. 16.

Pencemaran lingkungan terbagi mejadi 3 jenis, yaitu pencemaran air, pencemaran tanah, dan pencemaran udara. Perlu kita ketahui bahwa setiap aktivitas yang dilakukan oleh manusia dapat mencemari lingkungan sekitar. Salah satu komponen yang rentan terhadap polusi adalah air. Air merupakan salah satu dari komponen yang sangat dibutuhkan dalam kehidupan makhluk hidup. Air memiliki manfaat yang sangat penting, yaitu salah satunya sebagai sumber penghidupan dan mata pencaharian bagi masyarakat sehingga menjadi kebutuhan manusia yang paling mendasar dan juga sangat dihargai, bahkan air dan manusia tidak dapat dipisahkan. Manusia hidup dan berkembang serta dengan adanya air sehingga setiap saat manusia berhubungan dengan air.<sup>6</sup> Perlu disadari bahwa pencemaran air terjadi karena sikap acuh manusia dalam hal pembuangan limbah baik limbah industri, limbah rumah tangga maupun limbah pertanian.

Di tengah era globalisasi dan perkembangan industri yang cukup pesat, salah satu faktor pemicu terbesar adalah adanya kegiatan industri dengan intensitas tinggi sehingga dapat menyebabkan pencemaran lingkungan, yaitu intensitas pembuangan limbah cair yang begitu tinggi sehingga menyebabkan tercemarnya air di sekitar pemukiman penduduk.

Semua makhluk hidup pasti membutuhkan air dari dalam kualitas maupun kuantitas mutlak yang diperlukan. Indonesia merupakan Negara

---

<sup>6</sup> M.P Sihan, 2003, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Teori dan Praktek*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 1.

yang kaya akan air. Akan tetapi, hal ini tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya, bahkan seringkali disalahgunakan dan dicemari.

Penguasaan tertinggi atas air adalah Negara sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyebutkan bahwa “Bumi, air, dan termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Pasal tersebut menunjukkan bahwa ada hubungan hukum antara Negara sebagai subjek air dan air itu sendiri.

Negara mempunyai kewenangan tertinggi untuk mengatur air yang bertujuan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria selanjutnya disebut UUPA, menyebutkan bahwa hak menguasai dari Negara memberikan wewenang:

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-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Penafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 33 UUD 1945 tercermin di dalam beberapa pengujian undang-undang terkait dengan Pasal

33 UUD 1945, di antaranya pengujian undangundang mengenai Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak Bumi dan Gas Air dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Di dalam melakukan penafsiran mengenai Pasal 33 Undang-Undang Dasar Mahkamah Konstitusi secara konsisten di dalam putusan mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Minyak dan Gas Bumi, sebagai berikut:

Bahwa, pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*consessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah. Fungsi pengelolaan (*beheersdaacf*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya Negara, c.q. Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh negara, c.q. Pemerintah, dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, terdapat beberapa konsep kunci di dalam penafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 33 UUD 1945. Pertama, Mahkamah Konstitusi melakukan penegasan bahwa setiap penafsiran di dalam ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 harus dikontekskan ke dalam tujuan hidup berbangsa dan bernegara yang tercantum di dalam alinea ke-empat UUD 1945. Kedua, oleh karenanya melakukan penafsiran terhadap Pasal 33 juga tidak dapat dilepaskan dalam konteks tujuan hidup bangsa Indonesia, di mana hak menguasai negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat. Sehingga Bumi, Air dan Kekayaan Alam Yang Terkandung di dalam hukum negara pada hakikatnya adalah milik publik guna dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketiga, bahwa konsepsi kepemilikan yang sifatnya keperdataan di dalam sektor yang dimaksud di dalam Pasal 33 UUD 1945, sepanjang bahwa peran negara tidak direduksi menjadi hanya fungsi mengatur, namun termasuk ke dalamnya kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*).<sup>7</sup>

Landasan bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan kebijakan penegakan hukum lingkungan di daerah adalah ketentuan-ketentuan hukum nasional yang berkaitan dengan masalah lingkungan baik itu yang

---

<sup>7</sup> Magnar, K., Junaenah, I., & Taufik, G. A., "Tafsir MK atas Pasal 33 UUD 1945: Studi atas Putusan MK Mengenai Judicial Review terhadap UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, dan UU No. 20/2002." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 1 (2016), hlm. 111-180.

merupakan ketentuan umum maupun ketentuan sektoral. Sementara dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah merujuk pada aturan-aturan tentang otonomi daerah. Hal ini menunjukkan bahwa dalam mewujudkan kebijakan lingkungan di daerah harus saling bersinergi antara aturan-aturan tentang lingkungan hidup dan aturan-aturan tentang otonomi daerah.<sup>8</sup>

Pasal 76 UUPPLH yang menyebutkan bahwa “menteri, gubernur, bupati/walikota menerapkan sanksi administratif kepada penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap izin lingkungan. Sanksi administratif terdiri atas teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan dan pencabutan izin lingkungan”.<sup>9</sup> Kemudian dipertegas kembali dalam Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 tentang Izin Lingkungan yang termuat pada pasal 19 ayat (1) bahwa “pemegang izin lingkungan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 4, pasal 6, pasal 13 ayat (1), pasal 14, dan pasal 16 ayat (1), dikenakan sanksi administratif berupa: Teguran tertulis; Pembekuan izin lingkungan; pencabutan izin lingkungan; atau paksaan pemerintah. Sehingga apabila ada yang melanggar maka jelas akan mendapatkan sanksi sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 tentang Izin Lingkungan.

---

<sup>8</sup> Hardjasoemantri, Koesnadi, 1990, *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta, Penerbit Gadjah Mada University Press, hlm. 31.

<sup>9</sup> Undang-Undang 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Kabupaten Bekasi merupakan salah satu kabupaten yang berada di Jawa Barat sebagian besar wilayahnya merupakan dataran rendah dengan bagian selatan yang berbukit-bukit. Wilayah Kabupaten Bekasi berada pada ketinggian 6-115 meter di atas permukaan air laut. Berdasarkan karakteristik topografi, sebagian besar Kabupaten Bekasi masih memungkinkan untuk dikembangkan sebagai kegiatan budidaya terutama untuk budidaya ikan ditambak ataupun untuk budidaya hewan domestik. Adanya beberapa sungai yang melewati wilayah Kabupaten Bekasi merupakan potensi sebagai sumber air untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Aliran sungai di Kabupaten Bekasi ada sebanyak 16 aliran sungai besar dengan lebar berkisar antara 3-80 meter, yaitu sebagai berikut Sungai Citarum, Sungai Bekasi, Sungai Cikarang, Sungai Ciherang, Sungai Belencong, Sungai Jambe, Sungai Sadang, Sungai Cikedokan, Sungai Ulu, Sungai Cilemahabang, Sungai Cibeet, Sungai Cipamingkis, Sungai Siluman, Sungai Srengseng, Sungai Sepak, Sungai Jaeran.<sup>10</sup>

Beberapa sungai yang berada di Kabupaten Bekasi sebagaimana telah disebutkan pada pembahasan sebelumnya, salah satu diantaranya mengalami kondisi yang sangat buruk akibat dari adanya pencemaran lingkungan yaitu Sungai Cilemahabang. Sungai Cilemahabang merupakan sungai yang berdekatan dengan permukiman warga padat penduduk. Lokasi Sungai Cilemahabang berada di Desa Karangraharja, Kecamatan Cikarang

---

<sup>10</sup> Berdikarjaya, 2021, *Kabupaten Bekasi dalam Angka 2021*, Kabupaten Bekasi, BPS Kabupaten Bekasi, hlm. 5.

Utara. Sungai tersebut selain terletak berdekatan dengan permukiman penduduk juga melintasi 2 (dua) kawasan industri di wilayah cikarang. Hal ini menyebabkan sungai menjadi tercemar, berdasarkan penjelasan dari Bupati Kabupaten Bekasi yang termuat dalam artikel oke news menyatakan bahwa menghitamnya sungai tersebut diduga berasal dari pembuangan limbah industri ke aliran Sungai Cilemahabang.<sup>11</sup>

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, terjadinya pencemaran terhadap Sungai Cilemahabang yang mana hingga saat ini belum ada sanksi administratif yang diterapkan oleh pemerintah daerah, dikarenakan hal ini dapat dilihat dari kondisi sungai yang belum menunjukkan perubahan kearah yang lebih baik. Selain itu, pencemaran lingkungan tersebut masih belum diketahui pihak-pihak mana saja yang turut serta sebagai pelaku pencemaran terhadap Sungai Cilemahabang. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk meneliti dan mengangkat permasalahan pencemaran lingkungan tersebut sebagai penelitian tugas akhir skripsi dengan judul “Penegakan Hukum Terhadap Pelaku Pencemaran Air di Sungai Cilemahabang Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.”

---

<sup>11</sup> Abdullah M Surjaya, 2021, *Tercemar Limbah Industri, kali Cilemahabang Cikarang Menghitam*, <https://megapolitan.okezone.com/read/2021/09/07/338/2467474/tercemar-limbah-industri-kali-cilemahabang-cikarang-menghitam>. Diakses pada tanggal 09 November 2021, pukul 14:55 WIB.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, penulis menetapkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penegakan hukum terhadap pelaku pencemaran air di Sungai Cilemahabang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup?
2. Faktor apa saja yang menjadi hambatan dalam penegakan hukum terhadap pelaku pencemaran air di Sungai Cilemahabang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini memiliki tujuan yaitu:

1. Untuk mengetahui penegakan hukum terhadap pelaku pencemaran air di sungai Cilemahabang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
2. Untuk mengetahui apa kendala penegakan hukum terhadap pelaku pencemaran air di sungai Cilemahabang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan nantinya dapat memberikan manfaat baik itu secara teoritis maupun secara praktis.

##### 1. Secara Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangsih pemikiran yang baik dan bermanfaat bagi ilmu hukum terkait penegakan hukum terkait dengan permasalahan pencemaran air di Sungai Cilemahabang, Kabupaten Bekasi, Jawa Barat.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat menambah pelatihan pengembangan pola pikir yang sistematis dan digunakan untuk mengukur kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu yang telah didapatkan.

##### 2. Secara Praktis

Output yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah dapat bermanfaat bagi perkembangan di bidang Ilmu Hukum Administrasi Negara khususnya di dalam Hukum Lingkungan yang terkait dengan penegakan hukum terhadap pelaku pencemaran air di sungai Cilemahabang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Kemudian penelitian ini pun diharapkan menjadi tambahan literatur guna penelitian lanjutan dengan obyek yang sama.