

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Proklamasi kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 adalah tonggak sejarah kemerdekaan Negara Indonesia lepas dari belenggu penjajahan. Pernyataan kemerdekaan ini secara tegas dinyatakan dalam Pembukaan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea ke-3 yang berbunyi :

“Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya”

Pernyataan ini mengandung amanat dan bermakna bahwa bangsa Indonesia dalam melaksanakan kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat adalah bebas sebagai suatu bangsa yang merdeka. Hal tersebut di atas tidak terlepas dari tujuan politik hukum di Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdapat cita-cita Negara Indonesia, yaitu :

1. Untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Untuk memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa, dan
4. Ikut memelihara ketertiban dunia.

Berlandaskan hal ini, maka Negara Indonesia membentuk pemerintahan dengan menyelenggarakan pembangunan. Pembangunan pada dasarnya merupakan perubahan positif. Perubahan ini direncanakan dan digerakkan oleh suatu pandangan yang optimis berorientasi ke masa depan yang mempunyai tujuan ke arah kemajuan serta meningkatkan taraf kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik. Dengan kata lain hakiki pembangunan merupakan suatu proses perubahan terus-menerus dan berkesinambungan untuk meningkatkan kehidupan masyarakat. Perkembangan atau perubahan tersebut secara langsung maupun tidak langsung berpengaruh terhadap kehidupan manusia, masyarakat serta lingkungan.

Hakekat pembangunan Nasional adalah pembangunan bertujuan untuk mewujudkan manusia Indonesia seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Salah satu bagian pembangunan nasional adalah pembangunan dibidang hukum, yang dikenal dengan istilah pembaharuan hukum (*law reform*). Pembaharuan hukum nasional sebagai bagian dari rangkaian pembangunan nasional ini dilakukan secara menyeluruh dan terpadu baik hukum pidana, hukum perdata maupun hukum administrasi, dan meliputi pula hukum formil maupun hukum materiilnya.

Dalam rangka membangun kerangka hukum nasional, maka perlu untuk dipahami dan dihayati agar setiap membentuk hukum dan perundang-undangan

selalu berlandaskan moral, jiwa dan hakikat yang terdapat dalam pandangan hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta harus pula disesuaikan dengan tuntutan kemajuan zaman, khususnya sejalan dengan tuntutan reformasi dibidang hukum. Oleh karena itu hukum harus mampu mengikuti perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Hukum bisa berfungsi untuk mengendalikan masyarakat dan bisa juga menjadi sarana untuk melakukan perubahan-perubahan dalam masyarakat.¹

Menurut Barda Nawawi Arief, pembaharuan hukum pidana tidak hanya menyangkut masalah substansinya saja, akan tetapi selalu berkaitan dengan nilai-nilai yang ada. Untuk itu dalam pandangannya beliau menyatakan :

“Pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya mengandung makna, suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sosio politik, sosio filosofik dan sosio kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia”²

Satjipto Rahardjo sebagaimana pendapatnya yang dikutip oleh Nyoman Sarikat Putra mengatakan³, bahwa proses penegakan hukum itu menjangkau pula sampai pada tahapan pembuatan hukum atau undang-undang. Perumusan pikiran pembuat undang-undang yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu nanti dijalankan.

¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 189.

² Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm. 28.

³ Nyoman, Sarikat Putra Jaya, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Undip, Semarang, 2005, hlm. 23.

Hukum pidana materiil dilihat dari sudut dogmatis – normatif, menurut Barda Nawawi Arief bersubstansikan pada 3 (tiga) masalah pokok dari hukum pidana (maksudnya hukum pidana materiil) yang saling berkaitan, yaitu :⁴

1. Perbuatan apa yang sepatutnya dipidana;
2. Syarat apa yang seharusnya dipenuhi untuk memperlakukan/mempertanggungjawabkan seseorang melakukan perbuatan itu; dan
3. Sanksi/pidana yang sepatutnya dikenakan pada orang tersebut.

Kebijakan hukum pidana pada hakekatnya mengandung kebijakan Negara dalam mengatur dan membatasi kekuasaan, baik kewenangan masyarakat pada umumnya untuk bertindak dan bertingkah laku maupun kekuasaan atau kewenangan penguasa/penegak hukum dalam menjalankan tugasnya memastikan bahwa masyarakat taat dan patuh pada aturan yang telah ditetapkan.

Kebijakan hukum pidana merupakan serangkaian proses yang terdiri atas tiga tahapan yakni :

- a. Tahap kebijakan legislatif/*formulatif*;
- b. Tahap kebijakan yudikatif/*aplikatif*; dan
- c. Tahap kebijakan eksekutif/*administratif*.

Berdasarkan tiga uraian tahapan penegakan hukum pidana tersebut terkandung didalamnya tiga kekuasaan/kewenangan, yaitu kekuasaan legislatif/*formulatif* berwenang dalam hal menetapkan atau merumuskan perbuatan apa yang dapat dipidana yang berorientasi pada permasalahan pokok

⁴ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana Edisi Revisi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hlm. 136.

dalam hukum pidana meliputi perbuatan yang bersifat melawan hukum, kesalahan/pertanggungjawaban pidana dan sanksi apa yang dapat dikenakan oleh pembuat undang-undang, kekuasaan yudikatif/*aplikatif* merupakan kekuasaan dalam hal menerapkan hukum pidana oleh aparat penegak hukum atau pengadilan dan kekuasaan eksekutif/administratif dalam melaksanakan hukum pidana oleh aparat pelaksana/eksekusi pidana.

Berdasarkan tiga tahapan kebijakan penegakan hukum tersebut, penanggulangan kejahatan selalu diorientasikan pada upaya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Sebagaimana diutarakan oleh Barda Nawawi Arief⁵ bahwa kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) pada hakekatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*).

Seiring dengan perkembangan kehidupan masyarakat modern dalam menghadapi globalisasi serta adanya proses industrialisasi dan modernisasi, maka akan menumbuhkan perubahan proses sosial dalam tata kehidupan masyarakat. Proses industrialisasi dan modernisasi, terutama industrialisasi perusahaan air bawah tanah telah berdampak besar pada kelangsungan hidupan makhluk di dunia. Pada kenyataan sekarang ini dan perkiraan di masa yang akan datang, keseimbangan air tanah akan terganggu jika penggunaan air tanah dari waktu ke waktu selalu meningkat. Kebutuhan akan air selalu meningkat dengan berkembangnya pembangunan dan berkembangnya jumlah penduduk.

⁵ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan : Cet. Ke 2*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm. 73.

Berkembangnya pembangunan baik di kota maupun di desa, akan mengurangi lahan resapan air sehingga jumlah air yang masuk ke dalam tanah untuk mengganti air tanah yang keluar menjadi berkurang. Di lain pihak penggunaan air tanah sebagai sumber air bersih semakin meningkat dengan bertambahnya jumlah penduduk. Kondisi ini menyebabkan *volume* air tanah berkurang menjadi dua kali lipat⁶.

Pemenuhan kebutuhan masyarakat Kota Semarang akan air bersih dirasakan sangat terbatas, karena minimnya potensi air permukaan. Pemanfaatan potensi air tanah merupakan salah satu harapan, guna memenuhi kebutuhan air bersih Kota Semarang. Air tanah berperan sebagai cadangan air permukaan. Air tanah berasal dari hujan dan air sungai yang masuk ke dalam tanah tertampung, lalu mengalir pada suatu sistem air tanah dan pada akhirnya dapat keluar sebagai mata air, aliran sungai di permukaan tanah, danau dan di laut. Dengan demikian maka air tanah merupakan salah satu sumber daya air dan dapat berperan sebagai cadangan air permukaan.

Sulitnya mendapatkan air bersih akibat terbatasnya sumber air permukaan, mendorong meningkatnya pengambilan air bawah tanah. Air tanah merupakan sumber daya yang memiliki nilai komoditi. Air tanah dapat diperjualbelikan sehingga memberikan keuntungan. Keadaan ini telah mendorong masyarakat membuat sumur guna mengambil air tanah dan diperjual belikan. Keinginan untuk memperbaiki ekonominya merupakan salah satu alasan

⁶ Priatna, 2007: 1

masyarakat mengambil air tanah, yang selanjutnya menyebabkan masyarakat lebih mengutamakan untuk mendapatkan pendapatan dari pada memperhatikan kelestarian sumber daya tersebut. Sumur yang sudah dibuat masyarakat digunakan untuk mengeksplor air tanah.

Untuk menjaga ketersediaan debit air bawah tanah tersebut perlu diadakan upaya dalam rangka menjaga kelestariannya. Kelestarian sumber daya air bawah tanah perlu di jaga sesuai dengan undang-undang tentang Izin Pengelolaan Air Bawah Tanah yang menyebutkan Pengelolaan air bawah tanah diselenggarakan dengan tujuan untuk mewujudkan kemanfaatan air bawah tanah yang berkelanjutan dan kesinambungan ketersediaan dengan mencegah dampak kerusakan lingkungan akibat pengambilan air bawah tanah.

Secara normatif, setidaknya ada 4 (empat) aspek yang perlu mendapat perhatian dalam melaksanakan upaya pengendalian pemanfaatan air bawah tanah. Yakni meliputi aspek perizinan, pengawasan, penertiban dan konservasi/rehabilitasi.

Aspek perizinan merupakan upaya pengendalian penggunaan air tanah yang dilakukan guna menghindari terjadinya kerusakan kuantitas, kualitas dan lengkungan air tanah akibat penggunaan airt tanah.⁷ Perizinan air tanah merupakan bentuk legitimasi dalam pengelolaan air tanah yang juga dimaksudkan sebagai pengendalian dalam penggunaan air tanah ⁸. Proses Perizinan memberikan rekomendasi teknis berkaitan dengan pengelolaan air bawah tanah.

⁷ Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral (2004: 177)

⁸ Kodoatie et al., 2007: 230

Aspek pengawasan berfungsi menjaga agar pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan dalam rekomendasi teknis. Pengawasan merupakan upaya pengendalian pengambilan air tanah dan upaya mencegah terjadinya kerusakan lingkungan air tanah⁹

Hal yang sangat penting dalam pengelolaan air tanah adalah penegakkan hukum atau (*low enforcement*)¹⁰, pemerintah berhak memberikan sanksi administratif atas pelanggaran ketentuan pengelolaan air tanah sesuai undang-undang yang berlaku. Aspek penertiban/penegakan aturan guna melakukan pemaksaan kepada masyarakat agar taat aturan melalui pemberian sanksi.

Konservasi air tanah dilakukan untuk menjaga kelestarian, kesinambungan, ketersediaan, daya dukung, fungsi air tanah serta mempertahankan keberlanjutan pemanfaatan air tanah¹¹. Rehabilitasi adalah upaya memperbaiki kuantitas air tanah yang telah mengalami kerusakan maka dilakukan upaya pemulihan air tanah. Upaya tersebut dapat dilakukan diantaranya dengan Reboisasi dan pembuatan sumur resapan¹².

Banyaknya perusahaan yang bergerak dibidang penggunaan air bawah tanah yang penggunaannya melebihi ketentuan membuat Direktorat Reserse Kriminal Khusus Polda Jateng di sektor ESDM yang menangani tindak pidana terkait dengan air bawah tanah, air permukaan tanah, dan penambangan perlu untuk memiliki kebijakan dalam penyidikan.

⁹ Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral (2004: 177)

¹⁰ Kodoatie et al (2007: 234)

¹¹ Kodoatie et al (2007: 268)

¹² Kodoatie et al (2007: 345)

Pada hari Rabu tanggal 13 April 2016 penyidik Ditreskrimsus Polda Jateng melakukan penyelidikan terhadap dugaan tindak pidana pengusahaan air bawah tanah tanpa dilengkapi izin dari pemerintah, kemudian diterbitkan Laporan Polisi No. Pol.: LP/A/181/V/2016/Jateng/Ditreskrimsus, tanggal 10 Mei 2016. Penyidik Ditreskrimsus Polda Jateng melakukan penyelidikan terhadap dugaan tindak pidana pengusahaan air bawah tanah tanpa dilengkapi izin dari pemerintah di Hotel New Puri Garden (PT. AGUNG ASRI JAYA) , alamat Jl. Arteri Utara Blok D4 Puri Anjasmoro Semarang yang bergerak dalam bidang jasa Perhotelan, dari hasil penyelidikan diketahui bahwa di Hotel New Puri Garden (PT. AGUNG ASRI JAYA) melakukan pengusahaan air bawah tanah dari 2 (dua) titik sumur bor yang digunakan untuk keperluan toilet/kamar mandi pada kamar – kamar hotel, untuk mencuci peralatan dapur, untuk keperluan toilet/kamar mandi karyawan dan untuk menyirami tanaman di taman hotel.

Selanjutnya dengan dilengkapi Surat Perintah Tugas, Surat Perintah Pengeledahan dan Surat Perintah Penyitaan pada hari Kamis tanggal 26 Mei 2016 sekitar pukul 13.30 wib Penyidik Dit Reskrimsus Polda Jateng dengan didampingi oleh karyawan hotel melakukan pemeriksaan ulang dan diketahui bahwa 2 (dua) titik sumur bor yang terdapat di Hotel New Puri Garden (PT. AGUNG ASRI JAYA) , alamat Jl. Arteri Utara Blok D4 Puri Anjasmoro Semarang tersebut BELUM dilengkapi dengan izin pengusahaan air tanah dari Pemerintah, untuk kepentingan penyidikan 2 (dua) titik sumur bor, mesin pompa air dan tandon air dilakukan penyitaan dan dititipkan di TKP dengan dipasang garis polisi warna

kuning serta diberi label barang bukti. Terhadap tersangka yaitu Direktur Hotel New Puri Garden (PT. AGUNG ASRI JAYA) diduga melakukan tindak pidana melakukan pengusahaan air dan atau sumber-sumber air tanpa dilengkapi izin dari pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) huruf b juncto Pasal 11 ayat (2) Undang- Undang RI No. 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan.

Kepolisian memiliki wewenang untuk melakukan penyidikan, hal ini sesuai dengan Perkap Nomor 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana, dimana penyidikan dilakukan atas dasar : 1) laporan polisi/pengaduan, 2) surat perintah tugas, 3) laporan hasil penyelidikan, 4) surat perintah penyidikan. Berdasarkan uraian di atas, maka penulis ingin mengetahui sejauh mana kebijakan penyidik Direktorat Reserse Kriminal Khusus Polda Jateng di sektor ESDM yang menangani tindak pidana terkait dengan air bawah tanah, air permukaan tanah, dan penambangan dan menuangkannya dalam bentuk tesis yang berjudul : “KEBIJAKAN PENYIDIKAN TINDAK PIDANA PENGUSAHAAN AIR BAWAH TANAH DI DITRESKRIMSUS POLDA JATENG”

B. Perumusan Masalah

Dari uraian tersebut diatas dapat dirumuskan suatu permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan penyidik dalam melakukan penyidikan tindak pidana pengusahaan air bawah tanah saat ini ?

2. Bagaimana kebijakan hukum pidana dalam penyidikan tindak pidana pengusahaan air bawah tanah yang akan datang ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kebijakan penyidik dalam melakukan penyidikan tindak pidana pengusahaan air bawah tanah saat ini.
2. Untuk mengetahui kebijakan hukum pidana dalam penyidikan tindak pidana pengusahaan air bawah tanah yang akan datang.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan masukan yang baik dari sudut ilmu pengetahuan maupun dari sudut praktis, antara lain:

1. Secara Teoritik
 - a. Memberikan sumbangan pemikiran terhadap ilmu pengetahuan di bidang hukum, khususnya mengenai pengairan / sumber daya air dan membandingkannya dengan praktek di lapangan.
 - b. Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan tambahan perbendaharaan literatur dan menambah khasanah dunia kepustakaan, sehingga dapat menjadi bahan acuan untuk mengadakan kajian dan penelitian selanjutnya dengan pokok bahasan yang berkaitan satu sama lainnya.

2. Secara Praktik

- a. Sebagai rekomendasi strategis kepada instansi-instansi terkait dalam pengawasan Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Provinsi Jawa Tengah terhadap pengusahaan air bawah tanah.
- b. Sebagai tambahan informasi bagi instansi dan pihak-pihak terkait di dunia usaha dalam pengawasan dan pengusahaan air bawah tanah.
- c. Untuk memberikan masukan dan informasi bagi masyarakat luas tentang pengawasan pengusahaan air bawah tanah.

E. Kerangka Konseptual

1. Kebijakan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat tahun 2014 dijelaskan bahwa kebijakan berasal dari kata bijak yang artinya: 1) Selalu menggunakan akal budinya; pandai; mahir. 2) Pandai bercakap-cakap; petah lidah. Selanjutnya dijelaskan bahwa kebijakan diartikan sebagai 1) Kepandaian; kemahiran; kebijaksanaan; 2) Rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi dan sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran; garis haluan. Mustopadidjaja dalam Tahir menjelaskan, bahwa istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara

pada umumnya dan kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan.

Anderson dalam Tahir, mendefinisikan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Selanjutnya Anderson dalam Tahir mengklasifikasi kebijakan, policy, menjadi dua: substantif dan prosedural. Kebijakan substantif yaitu apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan kebijakan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan. Ini berarti, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Nurcholis memberikan definisi kebijakan sebagai keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam hal:

1. Pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun (unit) organisasi pelaksanaan kebijakan.
2. Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.

Pengertian kebijakan yang dikutip oleh Jones dalam pandangan Prof Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt adalah: *"a standing decision characterized by behavior consistency and repetiveness on the part both those who make it and those who abide by it"* Menurut Jones, bahwa kebijakan adalah keputusan

tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repetitiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut. Sekalipun definisi menimbulkan beberapa pertanyaan atau masalah untuk menilai beberapa pertanyaan atau masalah untuk menilai berapa lama sebuah keputusan dapat bertahan atau hal apakah yang membentuk konsistensi dan pengulangan tingkah laku yang dimaksud serta siapa yang sebenarnya melakukan jumlah pembuat kebijakan dan pematuh kebijakan tersebut, namun demikian definisi ini telah memperkenalkan beberapa komponen kebijakan publik.

Sementara itu Nugroho mengemukakan bahwa kebijakan adalah suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan dan dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi. Syafiie mengemukakan bahwa kebijakan (*policy*) hendaknya dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*) karena kebijaksanaan merupakan pengejawantahan aturan yang sudah ditetapkan sesuai situasi dan kondisi setempat oleh person pejabat yang berwenang. Untuk itu Syafiie mendefinisikan kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta jadi penganjur, inovasi dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.

Friedrich dalam Wahab mengartikan kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Menurut William Dunn dalam Sahya Anggara menjelaskan bahwa ada empat ciri pokok masalah kebijakan, yaitu sebagai berikut:

1. Saling kebergantungan. Kebijakan bukan merupakan suatu kesatuan yang berdiri sendiri, melainkan bagian dari seluruh sistem masalah.
2. Subyektifitas. Kondisi eksternal yang menimbulkan suatu permasalahan didefinisikan, diklarifikasikan, dijelaskan, dan dievaluasi secara selektif.
3. Sifat bantuan. Masalah-masalah kebijakan dipahami, dipertahankan, dan diubah secara sosial.
4. Dinamika masalah kebijakan. Cara pandang orang terhadap masalah pada akhirnya akan menentukan solusi yang ditawarkan untuk memecahkan masalah tersebut.

Empat hal tersebut menunjukkan bahwa kebijakan mengandung berbagai pertimbangan, terlebih jika menyangkut masyarakat banyak. Artinya dapat berhubungan dengan prinsip kemanusiaan, keadilan, kesejahteraan, dan prinsip demokrasi.

Kartasmita dalam Edy Sutrisno mengatakan bahwa kebijakan adalah merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan (1) apa yang dilakukan,

(2) apa yang menyebabkan atau yang mempengaruhinya, (3) apa pengaruh dan dampak dari kebijakan publik tersebut.

Pendapat lain dikemukakan oleh Irfan Islami dalam Edy Sutrisno bahwa kebijakan mempunyai beberapa implikasi, yaitu sebagai berikut:

1. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan dari Pemerintah.
2. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
3. Bahwa kebijakan publik itu, baik untuk melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
4. Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Pengertian kebijakan menurut pendapat Said Zainal Abidin dalam Dedy Mulyadi dapat dibedakan dalam tiga tingkatan:

1. Kebijakan Umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
2. Kebijakan pelaksanaan, adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.

3. Kebijakan teknis, adalah kebijakan operasional yang berada dibawah kebijakan pelaksanaan.¹³

2. Penyidikan

Dalam Pasal 1 butir (2) Undang-Undang No.8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) disebutkan bahwa : “Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya”.

Dengan demikian penyidikan baru dapat dilaksanakan oleh penyidik apabila telah terjadi suatu tindak pidana dan terhadap tindak pidana tersebut dapat dilakukan penyidikan menurut yang diatur dalam KUHAP. Penyidik adalah pejabat Polisi Negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh Undang-undang untuk melakukan penyidikan (Pasal 109 butir (1) KUHAP). Untuk dapat menentukan suatu peristiwa yang terjadi adalah termasuk suatu tindak pidana, menurut kemampuan penyidik untuk mengidentifikasi suatu peristiwa sebagai tindak pidana dengan berdasarkan pada pengetahuan hukum pidana. Menurut R. Soesilo dalam bidang reserse kriminil, penyidikan itu biasa dibedakan sebagai berikut:

¹³ <http://www.edugovindonesia.com/web/index.php/2-uncategorised/27-pengertian-kebijakan-menurut-para-ahli.html>, Diakses 27 September 2017 Pukul 10.00.

- a. Penyidikan dalam arti kata luas, yaitu meliputi penyidikan, pengusutan dan pemeriksaan, yang sekaligus rangkaian dari tindakan-tindakan dari terus-menerus, tidak ada pangkal permulaan dan penyelesaiannya.
- b. Penyidikan dalam arti kata sempit, yaitu semua tindakan-tindakan yang merupakan suatu bentuk represif dari reserse kriminil Polri yang merupakan permulaan dari pemeriksaan perkara pidana.¹⁴

Sedangkan penyidik adalah pejabat polisi yang diangkat secara khusus dan berpangkat cukup tinggi. Pengertian Penyidikan menurut UU No.8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya. Dan Berdasarkan Pasal 21 UU No.26 Tahun 2000 tugas penyidikan dilakukan oleh Jaksa Agung dan ruang lingkup penyidikan kewenangan untuk menerima laporan atau pengaduan. Secara garis besar, penyidikan adalah suatu proses untuk menaribukti-bukti yang menguatkan suatu tindak pidana serta mencari tersangkanya. Tersangka sendiri itu adalah seseorang yang dianggap atau diduga melakukan suatu tindak pidana. Ketika dalam proses penyidikan sudah terkumpul bukti-bukti yang menguatkan maka penyidik akan mengirim BP (Berkas Perkara) kepada kejaksan untuk kemudian kejaksan membentuk penuntut umum yang kemudian membuat surat dakwaan dan diajukan pada pengadilan negeri. Ketua pengadilan membentuk majelis

¹⁴ <http://www.definisi-pengertian.com/2015/05/definisi-pengertian-penyidikan-proses.html>,
Diakses hari 27 Agustus 2017, jam 11.00.

hakim yang bertugas memanggil terdakwa. Istilah penyidikan dipakai sebagai istilah yuridis atau hukum pada tahun 1961 yaitu sejak dimuat dalam Undang-undang No. 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara. Penyidikan berasal dari kata “sidik” yang artinya terang. Jadi penyidikan artinya membuat terang atau jelas. Walaupun kedua istilah “penyidikan” dan “penyelidikan” berasal dari kata yang sama KUHAP membedakan keduanya dalam fungsi yang berbeda, Penyidikan artinya membuat terang Kejahatan.

Namun istilah dan pengertian penyidikan pada dasarnya terbagi menjadi dua yaitu : Istilah pengertian secara Gramatikal, dalam kamus besar bahasa Indonesia terbitan Balai Pustaka cetakan kedua tahun 1989 halaman 837 di ketemukan bahwa yang di maksud dengan penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik yang diatur oleh undang-undang untuk mencari dan mengumpulkan bukti pelaku tindak pidana. Asal kata penyidikan adalah sidik yang berarti periksa, menyidik, menyelidik atau Mengamati. Istilah dan pengertian secara yuridis. Dalam Pasal 1 butir (2) KUHAP dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.

Perbedaan di antara Penyelidik dan Penyidik ialah Penyelidik adalah setiap pejabat polisi negara Republik Indonesia. Menurut Pasal 5 penyelidik memiliki wewenang yang relatif luas dalam menerima laporan dan

menyelidiki tindak pidana. Di sisi lain, seorang Penyidik adalah pejabat polisi yang diangkat secara khusus dan berpangkat cukup tinggi.¹⁵

3. Tindak Pidana

Tindak Pidana atau kadang-kadang oleh ahli hukum pidana menyebut istilah delik atau perbuatan criminal yang dalam bahasa Belanda disebut *strafbaar feit*, di Inggris dan Amerika dinamakan *criminal act* dan kadang juga dipakai istilah dalam latin disebut *delictum*. Istilah inilah yang diterjemahkan oleh ahli hukum dengan peristiwa pidana, perbuatan pidana, perbuatan yang dapat dihukum, pelanggaran pidana dan tindak pidana.

Tindak pidana adalah peristiwa hukum (*rechtfeit*), yaitu suatu peristiwa kemasyarakatan yang membawa akibat yang diatur oleh hukum. Menurutnya, peristiwa itu meliputi suatu perbuatan atau karena kelalaian maupun akibatnya yaitu keadaan yang ditimbulkan karena perbuatan atau melalaikan itu. Tindak pidana (peristiwa pidana) adalah kelakuan manusia (*menselijke gedraging*) yang oleh peraturan perundangundangan diberi hukuman.¹⁶

Ada dua macam definisi tentang *strafbaar feit* atau tindak pidana, yakni yang bersifat teoritis dan yang bersifat perundang-undangan. Dari segi teoritis yang dimaksud adalah pelanggaran norma (kaedah, tata hukum) yang

¹⁵ <https://daidonatus.wordpress.com/2014/01/28/pengertian-penyelidik-dan-penyidik/>, diakses 27 Agustus 2017, Pukul 20.00.

¹⁶ E. Utrecht, *Hukum Pidana I*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1998, hlm. 251

diadakan karena kesalahan pelanggaran, harus diberi pidana untuk dapat mempertahankan tata hukum dalam menyelamatkan kesejahteraan umum.¹⁷

Suatu perbuatan dikatakan sebagai tindak pidana harus memenuhi beberapa unsur. Unsur-unsur tindak pidana yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1) Unsur formal meliputi :

- i. Perbuatan manusia, yaitu perbuatan dalam arti luas, artinya tidak berbuat yang termasuk perbuatan dan dilakukan oleh manusia.
- ii. Melanggar peraturan pidana. dalam artian bahwa sesuatu akan dihukum apabila sudah ada peraturan pidana sebelumnya yang telah mengatur perbuatan tersebut, jadi hakim tidak dapat menuduh suatu kejahatan yang telah dilakukan dengan suatu peraturan pidana, maka tidak ada tindak pidana.
- iii. Diancam dengan hukuman, hal ini bermaksud bahwa KUHP mengatur tentang hukuman yang berbeda berdasarkan tindak pidana yang telah dilakukan.
- iv. Dilakukan oleh orang yang bersalah, dimana unsur-unsur kesalahan yaitu harus ada kehendak, keinginan atau kemauan dari orang yang melakukan tindak pidana serta Orang ersebut berbuat sesuatu dengan sengaja, mengetahui dan sadar sebelumnya terhadap akibat perbuatannya. Kesalahan dalam arti sempit dapat diartikan kesalahan

¹⁷ Andi Zainal Abidin Farid, *Hukum Pidana I*, Sinar Grafika, Jakarta, 1995, hlm. 225

yang disebabkan karena si pembuat kurang memperhatikan akibat yang tidak dikehendaki oleh undang-undang.

- v. Pertanggungjawaban yang menentukan bahwa orang yang tidak sehat ingatannya tidak dapat diminta pertanggungjawabannya. Dasar dari pertanggungjawaban seseorang terletak dalam keadaan jiwanya.

2) Unsur Material

Unsur material dari tindak pidana bersifat bertentangan dengan hukum, yaitu harus benar-benar dirasakan oleh masyarakat sehingga perbuatan yang tidak patut dilakukan. Jadi meskipun perbuatan itu memenuhi rumusan undang-undang, tetapi apabila tidak bersifat melawan hukum, maka perbuatan itu bukan merupakan suatu tindak pidana. Unsur-unsur tindak pidana dalam ilmu hukum pidana dibedakan dalam dua macam, yaitu unsur objektif dan unsur subjektif. Unsur objektif adalah unsur yang terdapat di luar diri pelaku tindak pidana. Unsur ini meliputi :¹⁸

- a. Perbuatan atau kelakuan manusia, dimana perbuatan atau kelakuan manusia itu ada yang aktif (berbuat sesuatu), misal membunuh (Pasal 338 KUHP), menganiaya (Pasal 351 KUHP).
- b. Akibat yang menjadi syarat mutlak dari delik. Hal ini terdapat dalam delik material atau delik yang dirumuskan secara material, misalnya pembunuhan (Pasal 338 KUHP), penganiayaan (Pasal 351 KUHP), dan lain-lain.

¹⁸ S.R. Sianturi, *Asas-asas Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Pustaka Tinta Mas, Jakarta, 1996, hlm. 13

c. Ada unsur melawan hukum. Setiap perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana oleh peraturan perundang-undangan hukum pidana itu harus bersifat melawan hukum, meskipun unsur ini tidak dinyatakan dengan tegas dalam perumusan.

Menurut PAF Lamintang, setiap tindak pidana yang terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dapat dijabarkan kedalam unsur subjektif dan unsur objektif :¹⁹

a. Unsur Subjektif

Unsur-Unsur Subjektif adalah unsur-unsur yang melekat pada diri pelaku atau yang berhubungan dengan diri pelaku dan termasuk dengan kedalamannya yaitu segala sesuatu yang terkandung di dalam hati. Unsur-Unsur tersebut meliputi:

1. Kesengajaan (*dolus*) atau ketidaksengajaan (*culpa*). Kesengajaan terdapat didalam pelanggaran kesusilaan (Pasal 281 KUHP), perampasan kemerdekaan (Pasal 333 KUHP), pembunuhan (Pasal 338) dan ketidaksengajaan terdapat di dalam perampasan kemerdekaan (Pasal 334 KUHP), dan menyebabkan kematian (Pasal 359 KUHP), dan lain-lain.
2. Maksud (*voornemen*) pada suatu percobaan (*poging*) seperti yang dimaksud dalam Pasal 53 ayat (1) KUHP;

¹⁹ PAF Lamintang, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hlm. 193

3. Macam-macam maksud (*oogmerk*), seperti yang terdapat pada kejahatan-kejahatan pencurian (Pasal 362 KUHP), pemerasan (Pasal 368 KUHP), penipuan (Pasal 378 KUHP), dan lain-lain;
4. Dengan rencana lebih dahulu (*met voorbedachte rade*), seperti yang terdapat dalam kejahatan membuang anak sendiri (Pasal 308 KUHP), membunuh anak sendiri (Pasal 341 KUHP), membunuh anak sendiri dengan rencana (Pasal 342 KUHP);
5. Perasaan takut (*vress*), seperti yang terdapat dalam tindak pidana sesuai rumusan Pasal 308 KUHP.

b. Unsur Objektif

Unsur-unsur objektif adalah unsur-unsur yang ada hubungannya dengan keadaan-keadaan mana tindakan-tindakan dari pelaku itu harus dilakukan.

Unsur-unsur tersebut meliputi:

1. Sifat melanggar hukum (*wederrechtelijkheid*);
2. Kualitas dari si pelaku, misalnya “keadaan sebagai seorang pegawai negeri” di dalam kejahatan jabatan menurut pasal 415 KHUP;
3. Kualitas dari si pelaku, misalnya “keadaan sebagai seorang pegawai negeri” di dalam kejahatan jabatan menurut pasal 415 KHUP;

Perlu diingat bahwa unsur *wederrechtelijkheid* selalu harus dianggap disyaratkan di dalam setiap rumusan delik, walaupun unsur tersebut oleh pembentuk UU telah tidak dinyatakan secara tegas sebagai salah satu unsur dari delik yang bersangkutan. Dewasa ini hukum kita telah menganut apa

yang disebut '*paham materieele wederrechtelijkheid*'. Menurut paham ini walaupun suatu tindakan itu telah memenuhi semua unsur delik dan walaupun unsur *wederrechtelijkheid* itu telah tidak dicantumkan sebagai salah satu unsur dari delik, akan tetapi tindakan tersebut dapat hilang sifatnya sebagai suatu tindakan yang bersifat *wederrechtelijkheid* bilamana hakim menemukan suatu dasar yang meniadakan sifatnya yang *wederrechtelijkheid* dari tindakan tersebut baik berdasarkan suatu ketentuan maupun berdasarkan asas-asas hukum yang bersifat umum dari hukum yang tidak tertulis.

4. Penguasaan Air Bawah Tanah

Ketentuan hukumnya dilihat dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengatur bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Aturan dasar dalam konstitusi menyangkut pengelolaan sumber daya alam tersebut termasuk dalam pengertian "dikuasai oleh Negara" tersebut kemudian dijabarkan dalam UUPA. Dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA ditentukan:

"Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada

tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia. Kemudian pada ayat (2) diuraikan bahwa hak menguasai dari negara termasuk dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:

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

Dalam penjelasan UUPA dijelaskan bahwa pengertian “dikuasai” bukan berarti “dimiliki” akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia untuk melakukan wewenang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat UUPA tersebut.

Dijelaskan lebih lanjut bahwa kekuasaan negara mengenai tanah mencakup tanah yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan suatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberikan kekuasaan kepada yang mempunyai untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan negara tersebut.

Sedangkan kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan suatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh, artinya negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluan.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri atas:

1. Metode Pendekatan

Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian hukum normatif meliputi penelitian terhadap asas- asas hukum, taraf sinkronisasi hukum²⁰ Pendekatan penelitian yang digunakan Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris atau biasa disebut penelitian *yuridis empiris*. Dalam penelitian ini juga hukum dikonsepsikan sebagai suatu gejala empiris yang dapat diamati di dalam kehidupan nyata dalam masyarakat atau yang biasa disebut *yuridis sosio legal riset*.

2. Spesifikasi Penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam menyelesaikan tesis ini adalah metode penelitian kooperatif dan deskriptif analisis, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (data sekunder) atau penelitian hukum perpustakaan²¹

²⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat* Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001 hlm. 13-14

²¹ Ediwarman, *Monograf, Metodologi Penelitian Hukum*, Medan: Program Pascasarjana Univ. Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan, 2010, hlm. 24

3. Sumber Data dan Jenis Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah hasil dari kepustakaan, observasi dan wawancara. Sumber data dari perpustakaan diperoleh penelitian dari membaca buku yang selama diperoleh diperpustakaan, sedangkan observasi adalah data pra penelitian dari fenomena dan permasalahan yang terjadi dilapangan berkaitan dengan penguasaan air tanah, untuk wawancara dilakukan terhadap nara sumber yang berkepeten dalam penguasaan air tanah.

Jenis data yang digunakan adalah data primer dan sekunder. Untuk memperoleh data primer peneliti mengacu terhadap data atau fakta-fakta dan kasus hukum yang diperoleh langsung melalui penelitian di lapangan termasuk keterangan dari responden yang berhubungan dengan objek penelitian dan praktik yang dapat dilihat serta berhubungan dengan obyek penelitian. Sementara data sekunder dilakukan dengan cara studi kepustakaan. Data sekunder ini berguna sebagai landasan teori untuk mendasari penganalisaan pokok-pokok permasalahan yang ada dalam penelitian ini. Data sekunder dalam penelitian ini meliputi :

a. Bahan hukum primer.

- 1) Undang-undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan.
- 2) Perkap Nomor 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana

b. Bahan hukum sekunder.

Buku-buku, dokumen hasil penelitian dan karya ilmiah di bidang hukum khususnya masalah kebijakan hukum pidana menanggulangi tindak pidana lingkungan hidup.

c. Bahan Hukum Tersier, yang terdiri dari :

Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris, Kamus Hukum, Ensiklopedia serta sarana ajar (*hand out*) tentang tata cara penulisan karya ilmiah.

4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data difokuskan pada yang ada, sehingga dalam penelitian ini tidak menyimpang dan kabur dalam pembahasannya. Penelitian ini menggunakan :

a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh dari lapangan secara langsung saat penelitian.

b. Data Sekunder

Yaitu data yang bersumber dari peraturan dan produk perundang-undangan, karya ilmiah, tesis, dan jurnal penelitian.

c. Data Tersier

Yaitu data yang bersumber dari ensiklopedia.

5. Metode Analisis Data

Metode analisa data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif maksudnya analisa data yang bertitik tolak pada informasi-informasi yang didapat dari informan dan data sekunder untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas.

G. Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan, yang menguraikan tentang Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II Kajian Pustaka, yang menguraikan tentang pengertian kebijakan penyidikan tindak pidana perusahaan air dibawah tanah, tindak pidana dan unsur tindak pidana.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan yang menguraikan tentang Kebijakan Penyidik Dalam Melakukan Penyidikan Tindak Pidana Perusahaan Air Bawah Tanah Saat Ini, Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penyidikan Tindak Pidana Perusahaan Air Bawah Tanah Yang Akan Datang.

Bab IV Penutup yang merupakan bab terakhir yang berisi mengenai Simpulan dan Saran.