

Peer Review

Round 1

Review Version	1020-3631-1-RV.doc	2022-10-13
Initiated	2023-08-15	
Last modified	2023-09-06	
Uploaded file	Reviewer A 1020-4263-1-RV.doc	2023-09-06

Editor Decision

Decision	Accept Submission 2023-09-25	
Notify Editor	 Editor/Author Email Record 	2023-09-06
Editor Version	None	
Author Version	1020-4269-1-ED.doc	2023-09-08 Delete
Upload Author Version	<input type="button" value="Choose File"/> No file chosen	Upload

Quo Vadis Pengaturan Garis Sempadan Sungai di Indonesia

Muhammad Farid Alwajdi, Bitu Gadsia Spaltani

Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan

Email: muhammad.farid@law.uad.ac.id dan bitu.gadsia@law.uad.ac.id

WA: 085729305249

Abstrak

Latar belakang penelitian ini dimulai dari adanya ketidakjelasan pengaturan mengenai garis sempadan sungai di Indonesia pasca terbitnya Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Sempadan Danau (Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015). Masalah yang muncul dari terbitnya Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015 adalah Permen *a quo* mendelegasikan kewenangan supaya pejabat yang ditunjuk mengeluarkan aturan berupa penetapan garis sempadan sungai di wilayahnya masing-masing. Faktanya hampir tidak ditemukan di Indonesia penetapan garis sempadan sungai yang dibuat oleh pejabat yang ditunjuk Permen *a quo*. Selain itu, landasan yuridis dari Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015 dipertanyakan validitasnya. Permen *a quo* mendasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1991 tentang Sungai, yang seharusnya sudah tidak berlaku lagi. Oleh karena itu terdapat 2 (dua) rumusan masalah yang digunakan dalam penelitian ini: (a) Bagaimana pengaturan garis sempadan sungai di Indonesia dan Implikasinya terhadap jaminan kepastian hukum di Indonesia? (b) Bagaimana usulan pengaturan garis sempadan sungai untuk mendukung jaminan kepastian hukum di Indonesia? Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Hasil penelitian ini adalah bahwa (1) perlu adanya penetapan garis sempadan sungai di seluruh Indonesia (2) mengeluarkan peraturan baru tentang penetapan garis sempadan sungai dan mencabut seluruh peraturan yang lama, demi terwujudnya kepastian hukum.

Kata kunci: Garis Sempadan Sungai, Penetapan, Kepastian Hukum

Abstract

The background of this research starts from the unclear regulation regarding river border lines in Indonesia after the issuance of the Minister of Public Works and Public Housing Regulation Number 28/PRT/M/2015 concerning the Determination of River and Lake Borders (Permen PUPR Number 28/PRT/M/ 2015). The problem that arises from the issuance of the PUPR Ministerial Regulation Number 28/PRT/M/2015 is that the a quo Ministerial Decree delegates authority so that the appointed officials issue regulations in the form of determining river border lines in their respective regions. In fact, it

is almost impossible to find in Indonesia the determination of river boundaries made by officials appointed by the a quo Ministerial Decree. In addition, the legal basis of the PUPR Ministerial Regulation Number 28/PRT/M/2015 is questionable. The a quo regulation is based on Government Regulation Number 35 of 1991 concerning Rivers, which should no longer apply. Therefore, there are 2 (two) problem formulations used in this study: (a) How is the regulation of river border lines in Indonesia and the implications for guaranteeing legal certainty in Indonesia? (b) What is the proposed arrangement of river border lines to support legal certainty in Indonesia? The method used in this research is normative juridical. The results of this study are that (1) it is necessary to establish river boundaries throughout Indonesia (2) issue a new regulation regarding the determination of river border lines and revoke all old regulations, in order to realize legal certainty.

Keywords: River Border Line, Decision, Legal Certainty

A. Pendahuluan

Sumber air bersih yang tersedia di bumi ini merupakan anugerah dari Tuhan yang Maha Esa. Sudah seharusnya kita berkewajiban untuk menjaga sumber-sumber air agar kualitas air tetap terjaga. Salah satu indikator dari baik buruknya kualitas air dapat dilihat dari kualitas air di sungai.¹ Meningkatnya tingkat pencemaran sungai di Indonesia terjadi karena kurang sadarnya manusia dalam menjaga lingkungan.² Pertumbuhan penduduk yang tinggi namun tidak dibarengi dengan kemampuan ekonomi mengharuskan sebagian dari masyarakat Indonesia untuk mencari lahan alternatif, salah satu lahan alternatif yang tersedia adalah di sekitar sempadan sungai.³ Biasanya masyarakat yang memilih tinggal di sempadan sungai motifnya adalah tidak mampu membeli tanah yang layak di daerah tersebut.

Di sisi lain, pemerintah berusaha mengatur agar sungai terjaga dari kerusakan yang disebabkan oleh ulah manusia. Salah satu bentuk pengaturannya dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis

¹ Veybi Djoharam, dkk, "Analisis Kualitas Air dan Daya Tampung Beban Pencemaran Sungai Pesangrahan di Wilayah Provinsi DKI Jakarta", *Jurnal Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan* 8, no. 1 (April 2018), hlm. 127-133.

² Sri Nur Aminah Ngatimin, dkk, "Agrohidrologi: Senandung Kehidupan tentang Pencemaran Air" (Yogyakarta: Fawwaz Mediacipta, 2020), hlm 16.

³ R. Deliana dan B. Pigawati, "Kajian Karakteristik Pemukiman Kumuh di Kecamatan Gayamsari Kota Semarang" *Jurnal Teknik PWK (Perencanaan Wilayah Kota)* 4, no. 1 (2015): 118-132, <https://doi.org/10.14710/tpwk.2015.7846>.

Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau (Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015). Aturan tersebut menjadikan pada jarak tertentu orang tidak boleh tinggal di sekitar sungai. Salah satu dari adanya aturan tersebut ialah agar sungai tidak terganggu oleh aktifitas yang berkembang disekitarnya. Pendirian bangunan di sekitar sempadan sungai dapat menyebabkan turunnya kualitas air, peningkatan gerusan tebing sungai dan menurunnya jumlah kehidupan akuatik.⁴ Oleh sebab itu, dalam Permen *a quo* diatur mengenai lebar sempadan melalui penetapan garis sempadan sungai.

Dengan adanya aturan tentang batas sempadan sungai akan menjadi jelas bagi semua pihak, terutama bagi masyarakat yang tinggal di sekitar sempadan sungai. Kegiatan-kegiatan apa yang diperbolehkan dan kegiatan apa saja yang dilarang, namun aturan garis sempadan sungai menyisakan pertanyaan yuridis. **Pertama**, Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015 masih memerlukan penetapan dari pejabat yang ditunjuk sesuai dengan amanat pada Pasal 13 Permen PUPR Nomor 28/PRT/2015. Faktanya, sampai saat ini belum ada daerah-daerah di Indonesia yang mempunyai penetapan garis sempadan sungai. Artinya daerah-daerah yang terdapat wilayah sungainya mengatur garis sempadan mengacu langsung pada Permen *a quo* tanpa dilalui tim kajian penetapan garis sempadan dan penetapan garis sempadan oleh pejabat yang berwenang.

Kedua, Landasan yuridis adanya Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015 patut dipertanyakan. Dalam konsiderans menimbang huruf c Permen *a quo* disebutkan: “bahwa berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1991 tentang Sungai, Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat mempunyai wewenang dan tanggung jawab dalam menetapkan garis sempadan sungai termasuk menetapkan garis sempadan danau”. Diacunya Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1991 tentang Sungai (PP Nomor 35/1991) tersebut dari sudut teori peraturan perundang-undangan menimbulkan pertanyaan apakah PP Nomor 35/1991 masih dapat digunakan sebagai landasan

⁴ Offi Jayanti dan Suteki, “Bekerjanya Hukum Pendirian Bangunan di Garis Sempadan Sungai Babon”, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 22, no. 22 (2020): 397-393, <https://doi.org/10.24815/kanun.v22i2.17025>.

yuridis dalam penerbitan Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015? Padahal aturan tersebut telah dicabut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang sungai (PP Nomor 38/2011).

Kedua pertanyaan yuridis di atas membawa konsekuensi pada tidak terjaminnya aspek kepastian hukum. Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini berfokus kepada pertanyaan: (a) Bagaimana pengaturan garis sempadan sungai di Indonesia dan Implikasinya terhadap jaminan kepastian hukum di Indonesia? (b) Bagaimana usulan pengaturan garis sempadan sungai untuk mendukung jaminan kepastian hukum di Indonesia?

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif⁵, yaitu *mereview* peraturan serta literatur terkait pengaturan garis sempadan di Indonesia dan dianalisis secara deskriptif kualitatif. Dalam kajian ilmu hukum, pendekatan dalam penelitian yuridis normatif adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutory approach*), yaitu menelaah peraturan perundang-undangan yang terkait, khususnya terkait dengan pengaturan garis sempadan sungai di Indonesia. Dalam penelitian hukum normatif, data didapatkan dari data sekunder, yaitu:⁶ (a) bahan hukum primer, berupa dokumen yang memiliki kekuatan hukum mengikat, seperti peraturan perundang-undangan yang terkait fokus penelitian; dan (b) bahan hukum sekunder, berupa dokumen yang menjelaskan bahan hukum primer, seperti jurnal, buku, dan laporan penelitian terdahulu terkait fokus penelitian.

B. Pembahasan

1. Pengaturan Garis Sempadan Sungai di Indonesia dan Implikasinya terhadap Jaminan Kepastian Hukum di Indonesia.

Pembahasan ini akan **kita** mulai dengan sejarah pengaturan garis sempadan di Indonesia. Hal ini untuk menguraikan asal mula muncul ketidakpastian pengaturan garis sempadan sungai di Indonesia. Sejarah pengaturan garis sempadan sungai di Indonesia diawali dengan terbitnya

⁵ Soerjono Soekanto, "Pengantar Penelitian Hukum" (Jakarta: UI-Press, 1986), hlm. 51.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum" (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), hlm. 181-196

Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1991 tentang Sungai. PP Nomor 35/1991 ini merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan (UU Nomor 11/1974). Pada PP Nomor 35/1991 sudah mulai diatur mengenai definisi sungai, definisi garis sempadan sungai, siapa pejabat yang berwenang menetapkan garis sempadan sungai, jarak/batas lebar garis sempadan sungai, dan lain sebagainya. Pada pokoknya bahwa PP Nomor 35/1991 sudah mulai melakukan pengaturan garis sempadan sungai.

Pada tahun 2004 lahirlah ketentuan yang baru mengenai sumber daya air yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU Nomor 7/2004). Keluarnya UU Nomor 7/2004 ini mencabut UU Nomor 11/1974 dengan catatan bahwa peraturan pelaksana yang lahir dari UU Nomor 11/1974 tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum dikeluarkan peraturan pelaksanaan baru berdasarkan UU Nomor 7/2004. Hal ini berarti pengaturan garis sempadan yang diatur dalam PP Nomor 35/1991 masih berlaku.

Baru pada tahun 2011, Pemerintah mengeluarkan PP Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai untuk mencabut PP Nomor 35/1991. Sejak tahun 2011 itulah pengaturan garis sempadan merujuk pada PP Nomor 38/2011. Dalam PP Nomor 38/2011 diatur lebih rinci mengenai pengaturan garis sempadan sungai. Definisi sungai menjadi lebih detail daripada pengaturan sebelumnya. PP Nomor 38/2011 mendefinisikan sungai sebagai alur atau wadah air alami dan/atau buatan berupa jaringan pengaliran air beserta air didalamnya, mulai dari hulu sampai muara, dengan dibatasi kanan dan kiri oleh garis sempadan (Pasal 1 angka 1 PP Nomor 38/2011). Artinya keberadaan garis sempadan merupakan demarkasi/garis pembatas untuk membedakan mana wilayah sungai dan mana yang bukan.

Dalam Pasal 5 ayat (1) PP Nomor 38/2011 juga disebutkan bahwa sungai terdiri atas: (a) palung sungai dan (b) sempadan sungai. Selanjutnya definisi sempadan sungai adalah: ruang di kiri dan kanan palung sungai di antara garis sempadan dan tepi palung sungai untuk sungai tidak bertanggung atau di antara garis sempadan dan tepi luar kaki tanggul untuk sungai bertanggung (Pasal 8 ayat (1) PP Nomor 38/2011). Pada pasal 8 ayat

(2) PP Nomor 38/2011 merinci jenis-jenis sungai menjadi: (a) sungai tidak bertanggul di dalam kawasan perkotaan; (b) sungai tidak bertanggul di luar kawasan perkotaan; (c) sungai bertanggul di dalam kawasan perkotaan; (d) sungai bertanggul di luar kawasan perkotaan. Pada Pasal 9 sampai 12 PP Nomor 38/2011 disebutkan mengenai jarak minimal garis sempadan pada masing-masing jenis sungai. Untuk mempermudah pembacaan penulis membuat tabel sebagai berikut:

Tabel 1.
Ketentuan Garis Sempadan Sungai

Kategori	Ketentuan Garis Sempadan
Sungai Bertanggul di dalam Kawasan Perkotaan	paling sedikit berjarak 3 (tiga) meter dari tepi luar kaki tanggul sepanjang alur sungai.
Sungai Bertanggul di luar Kawasan Perkotaan	paling sedikit berjarak 5 (lima) meter dari tepi luar kaki tanggul sepanjang alur sungai
Sungai Tidak Bertanggul di dalam Kawasan Perkotaan	a) paling sedikit berjarak 10 (sepuluh) meter dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, dalam hal kedalaman sungai kurang dari atau sama dengan 3 (tiga) meter; b) paling sedikit berjarak 15 (lima belas) meter dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, dalam hal kedalaman sungai lebih dari 3 (tiga) meter sampai dengan 20 (dua puluh) meter; c) paling sedikit berjarak 30 (tiga puluh) meter dari tepi kiri dan

kanan palung sungai sepanjang alur sungai, dalam hal kedalaman sungai lebih dari 20 (dua puluh) meter .

- Sungai Tidak Bertanggung di luar Kawasan Perkotaan
- a) paling sedikit berjarak 100 (seratus) meter dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, jika termasuk dalam kategori sungai besar dengan luas DAS lebih besar dari 500 Km² (lima ratus kilometer persegi)
- b) paling sedikit 50 (lima puluh) meter dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, jika termasuk kategori sungai kecil dengan luas DAS kurang dari atau sama dengan 500 Km² (lima ratus kilometer persegi)
-

Sumber: PP Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai.

Selanjutnya PP Nomor 38/2011 mengatur tata cara menetapkan garis sempadan. Pasal 16 ayat (1) PP Nomor 38/2011 mendelegasikan kewenangan untuk menetapkan garis sempadan dilakukan oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sebelum dilakukan penetapan garis sempadan sungai maka diharuskan untuk melakukan kajian penetapan garis sempadan (Pasal 16 ayat (2) PP Nomor 38/2011). Kajian penetapan garis sempadan tersebut paling sedikit harus memuat mengenai: (a) batas ruas sungai yang ditetapkan; (b) letak garis sempadan; (c) rincian jumlah dan jenis bangunan yang terdapat di dalam sempadan. Hal tersebut dimaksudkan bahwa penetapan garis sempadan sungai tidak dapat

disamaratakan tiap ruas sungai. Hal ini karena tiap ruas sungai mempunyai karakteristik yang berbeda antara ruas sungai yang satu dengan ruas sungai yang lain.

Tim kajian penetapan garis sempadan tersebut adalah tim yang dibentuk oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya (Pasal 16 ayat (5) PP Nomor 38/2011). Anggota tim kajian penetapan garis sempadan terdiri dari wakil instansi teknis dan unsur masyarakat (Pasal 16 ayat (6) PP Nomor 38/2011). Dalam hal hasil kajian menunjukkan terdapat bangunan dalam sempadan sungai maka bangunan tersebut dinyatakan dalam *status quo* dan secara bertahap harus ditertibkan untuk mengembalikan fungsi sempadan sungai (Pasal 17 ayat (1) PP Nomor 38/2011). Dalam ketentuan penutup dinyatakan bahwa dalam waktu paling lama 5 (lima) tahun sejak PP Nomor 38/2011 berlaku, Menteri; Gubernur; Bupati/Walikota wajib menetapkan garis sempadan sesuai dengan kewenangannya (Pasal 80 PP Nomor 38/2011). Namun sampai pada tahun 2014 akhir ketentuan pada Pasal 80 PP *a quo* tersebut belum pernah dilaksanakan.

Pada tahun 2015 Mahkamah Konstitusi (MK) mengeluarkan Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013 yang membatalkan UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU Nomor 7/2004) sebagai induk dari berlakunya PP Nomor 38/2011. Dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi yang patut untuk diperhatikan adalah MK menyatakan memberlakukan kembali UU Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan sebagai upaya untuk mengatasi kekosongan hukum. Pertanyaan hukum yang penting dari putusan MK tersebut adalah, apakah dengan dibatalkannya UU Nomor 7/2004 menjadikan aturan pelaksanaannya seperti PP Nomor 38/2011 juga otomatis ikut batal?

Pendapat yang menyatakan bahwa PP Nomor 38/2011 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan pada argumentasi pada tidak berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat UU Nomor 7/2004. Oleh karena UU Nomor 7/2004 sudah dicabut otomatis PP Nomor

38/2011 kehilangan pijakannya/dasar hukum pembentuknya.⁷ Sementara pendapat yang menyatakan bahwa PP Nomor 38/2011 masih berlaku mendasarkan bahwa yang dicabut oleh MK hanya UU saja. MK tidak berwenang mencabut PP Nomor 38/2011 karena bukan merupakan kewenangannya. Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”. Pendapat tersebut dikuatkan dalam Amar Putusan MK yang menyatakan:

- a) Permohonan pemohon III tidak dapat diterima;
- b) Mengabulkan permohonan Pemohon I, Pemohon II, Pemohon IV, Pemohon V, Pemohon VI, Pemohon VII, Pemohon IX, Pemohon X, dan Pemohon XI untuk seluruhnya;
- c) 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;
- d) 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;
- e) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3046) berlaku kembali;
- f) Memerintahkan pemuatan putusan ini dengan menempatkannya dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Artinya yang dinyatakan tegas bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat hanyalah UU Nomor 7/2004. Sementara peraturan pelaksana dari UU Nomor 7/2004 tidak dinyatakan secara tegas apakah ikut dicabut oleh MK atau tidak.

⁷ Tarwin Idris, “Status Hukum Pemberlakuan Peraturan Pelaksana Undang-Undang Setelah Di Batakkannya Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi”, *Lex Renaissance* 5, no. 3 (Juli 2020) hlm. 607-625.

Pasca putusan MK tersebut, secara praktik pemerintah cenderung mengikuti pendapat yang menyatakan PP Nomor 38/2011 sudah tidak berlaku lagi. Hal tersebut setidaknya dapat disimpulkan dari keluarnya Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau (Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015) yang mendasarkan keberlakuannya dari UU Nomor 11/1974 dan PP Nomor 35/1991. Pertanyaannya adalah apakah ketika MK memberlakukan kembali UU Nomor 11/1974 segala peraturan pelaksana dari UU *a quo* ikut berlaku kembali?

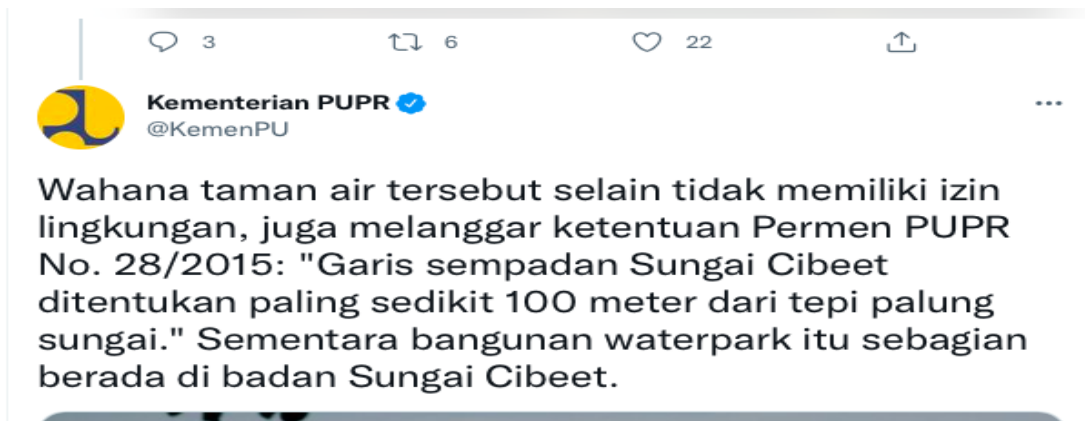
Dalam Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015 dimasukkan kembali landasan yuridis UU Nomor 11/1974 dan PP Nomor 35/1991 dalam konsideransnya menunjukkan bahwa pemerintah menganggap PP Nomor 35/1991 berlaku kembali. Secara teoritis ini merupakan masalah: **Pertama**, PP Nomor 35/1991 ini sudah dicabut dengan PP Nomor 38/2011 yang menyatakan: ⁸ “Pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku, Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1991 tentang Sungai dicabut dan dinyatakan tidak berlaku”. **Kedua**, Putusan MK 85/PUU-XI/2013 tidak memerintahkan peraturan pelaksana dari UU Nomor 11/1974 menjadi berlaku kembali.

Oleh sebab itu, ketentuan Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015 juga menimbulkan pertanyaan hukum tersendiri terkait dasar keberlakuannya. Padahal Permen *a quo* inilah yang saat ini digunakan oleh pemangku kebijakan untuk mengatur garis sempadan sungai.⁹ Contoh dalam hal ini dapat dilihat dari situs resmi instansi pemerintah yang mencantumkan Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015 untuk mengatur garis sempadan sungai.

⁸ Pasal 83 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 74. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5230.

⁹ Rita Lopa, dkk, “Sosialiasi Peraturan Daerah Sempadan Sungai dalam Rangka Pengendalian Banjir Sungai Maros”, *Jurnal Tepat: Teknologi Terapan untuk Pengabdian Masyarakat* 3, no. 2 (2020) hlm. 109-117. https://doi.org/10.25042/jurnal_tepat.v3i1.120

Gambar 1. Postingan akun media sosial milik Kementerian PUPR



Sumber : <https://twitter.com/kemenpu/status/1276336143751999489>,

Keterangan : Kementerian PUPR memposting di media sosial bahwa ada wahana tertentu yang melanggar Permen PUPR Nomor Nomor 28/PRT/M/2015. Postingan tersebut *dipublish* oleh akun media sosial Kementerian PUPR pada tahun 26 Juni 2020.

Terlepas apakah Permen *a quo* dibentuk dengan dasar hukum yang benar atau tidak namun pada praktiknya ketentuan inilah yang dipakai oleh instansi pemerintah untuk menetapkan kebijakan garis sempadan. Menurut penulis, Permen *a quo* ini masih dapat dibenarkan untuk diberlakukan di Indonesia, dengan alasan: **Pertama**, Suatu peraturan menteri dapat dibentuk dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam bidang pemerintahan.¹⁰ Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2020 tentang Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) juga disebutkan bahwa salah satu tugas Kementerian PUPR adalah menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengelolaan sumber daya air sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan.¹¹ Artinya, Permen *a quo* sudah dibentuk sesuai dengan kewenangan kementerian terkait; dan **Kedua**, Permen *a quo* dibentuk untuk mengisi ketidakjelasan kebijakan hukum yang ada. Ketidakjelasan yang sedang terjadi adalah apakah PP Nomor 38/2011 ikut dibatalkan oleh MK sebagai konsekuensi dicabutnya UU Nomor 7/2004?

¹⁰ Penjelasan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹¹ Pasal 11 Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2020 tentang Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 40

Ataukah dengan diberlakukannya kembali UU Nomor 11/1974 oleh MK, menjadikan PP Nomor 35/1991 berlaku kembali? Oleh karena itu, penulis berpendapat dibentuknya Permen *a quo* sebagai alternatif solusi untuk mengatasi ketidakpastian hukum. Namun alangkah baiknya jika dikemudian hari dibentuk peraturan yang lebih jelas dari segi landasan yuridisnya.

Secara materi/isi dari Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015 hampir sama persis dengan isi dari PP Nomor 38/2011. Hal ini dapat dipahami karena salah satu tujuan dari adanya Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015 adalah mengisi kekosongan hukum yang PP Nomor 38/2011 yang dianggap oleh pemerintah menjadi batal demi hukum pasca putusan MK. Ketentuan mengenai jenis-jenis sungai sebagaimana telah dijabarkan dalam Tabel.1 (PP Nomor 38/2011) di atas tidak ada yang berubah dengan adanya Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015. Dalam Permen *a quo* disebutkan bahwa garis sempadan ditetapkan oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota (Pasal 13 Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015).

Hanya terdapat sedikit perbedaan dengan PP Nomor 38/2011, Permen *a quo* lebih detail menyebutkan batasan kewenangan dari pejabat-pejabat tersebut. Pasal 13 Permen *a quo* menyebutkan “Penetapan garis sempadan sungai dilakukan oleh: (a) Menteri, untuk sungai pada wilayah sungai lintas provinsi, wilayah sungai lintas negara, dan wilayah sungai strategis nasional; (b) Gubernur, untuk sungai pada wilayah sungai lintas kabupaten/kota; (c) Bupati/Walikota, untuk sungai pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota.¹² Dengan adanya ketentuan yang lebih rinci tersebut, diharapkan pejabat yang ditunjuk tersebut menjadi jelas terkait dengan kewenangannya, tidak khawatir akan melampaui kewenangannya.

Namun faktanya, dari tahun 2015 sampai tulisan ini selesai dibuat (2022) belum ada satupun penetapan garis sempadan sungai di seluruh wilayah Indonesia, baik yang dikeluarkan oleh Menteri, Gubernur ataupun Bupati/Walikota. Konsekuensi tidak adanya penetapan garis sempadan

¹² Pasal 13 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 772.

sungai *mutatis mutandis* batas pemisah antara daerah yang disebut sempadan sungai dengan daerah yang bukan sempadan sungai menjadi kabur, tidak jelas dan berdampak pada kepastian hukum. Tidak adanya garis sempadan berakibat munculnya permasalahan hukum terlebih apabila sempadan-sempadan sungai tersebut sudah dimanfaatkan oleh warga baik untuk tempat tinggal ataupun kegiatan yang lain. Di sisi lain, ketika pemerintah ingin melakukan penertiban sempadan dari kegiatan warga timbul pertanyaan, dengan dasar hukum apakah tindakan aparaturnegara tersebut mendapatkan pembenaran secara yuridis. Hal ini terjadi karena apa yang disebut sempadan dan bukan sempadan belum jelas karena tidak ada penetapannya.

2. Usulan Pengaturan Garis Sempadan Sungai Untuk Mendukung Jaminan Kepastian Hukum Di Indonesia

Mengapa suatu aturan diciptakan? salah satu alasannya adalah untuk menjamin kepastian hukum. Adanya pengaturan sempadan sungai tentu dimaksudkan juga untuk menciptakan kepastian hukum. Kepastian hukum bagi siapa? (a) bagi masyarakat dapat menjadi pedoman mana yang seharusnya dilakukan dan mana yang tidak seharusnya dilakukan dan (b) bagi pejabat berwenang aturan tersebut mempunyai fungsi sebagai dasar hukum bertindak dan agar tidak sewenang-wenang dalam menjalankannya.

Asas kepastian hukum sendiri berawal dari ajaran cita hukum (*idee des recht*) yang menyebut adanya 3 cita hukum yang keberadaannya dan penerapannya harus diterapkan secara seimbang yakni kepastian hukum (*rechtssicherheit*), keadilan (*gerechtigheit*), dan kemanfaatan (*zweckmasigkeit*). Ajaran cita hukum mengendaki dalam penegakan hukum harus terpenuhi ketiga asas tersebut.¹³ Menurut Gustaf Radbruch, kepastian hukum menghendaki fungsi hukum sebagai aturan yang harus ditaati ketentuannya tidak hanya sebatas tentang bagaimana aturan tersebut diimplementasikan, namun terkait bagaimana norma maupun materi muatan dalam aturan hukum tersebut memuat prinsip-prinsip dasar

¹³ Tata Wijayanta, "Asas Kepastian Hukum, Keadilan, dan Kemanfaatan dalam Kaitannya dengan Putusan Kepailitan Pengadilan Niaga," *Jurnal Dinamika Hukum* 14, no 2 (Mei 2014): hlm. 219.

hukum.¹⁴ Menurut Van Apeldoorn, kepastian hukum juga dapat diartikan sebagai sesuatu yang pasti dan dapat ditentukan oleh hukum dalam perkara-perkara konkret,¹⁵ sehingga kepastian hukum merupakan jaminan bahwa aturan hukum akan dilaksanakan.

Dalam realitas diterapkannya aturan hukum sering dihadapi sejumlah permasalahan salah satunya berupa konflik norma hukum. Dalam rangka memberikan penyelesaian hukum, maka berlaku asas preferensi hukum yang merupakan asas hukum yang menunjuk hukum apa yang lebih diutamakan keberlakuannya dalam suatu peristiwa konkret. Menurut Shidarta, asas preferensi hukum dapat berperan sebagai pemutus konflik yang ada di antara norma-norma hukum positif.¹⁶

Terkait dengan permasalahan sempadan sungai, sempadan sungai sendiri secara umum diartikan sebagai zona penyangga antara sungai (ekosistem air) dan darat. Kawasan sempadan sungai adalah kawasan lindung tepi sungai yang merupakan satu kesatuan dengan sungai.¹⁷ Menurut Pasal 3 ayat (1) Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015, penetapan garis sempadan sungai sebagai upaya agar kegiatan perlindungan, penggunaan, dan pengendalian atas sumber daya yang ada pada sungai dapat dilaksanakan sesuai tujuannya.

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan dalam subbab sebelumnya maka penulis mengusulkan beberapa gagasan terkait pengaturan garis sempadan sungai agar lebih menjamin kepastian hukum. **Pertama**, Menteri/Gubernur/Bupati/Walikota perlu segera menetapkan garis sempadan sungai di seluruh Indonesia. Penetapan garis sempadan sungai merupakan amanat dari peraturan perundang-undangan. Dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa

¹⁴ R. Tony Prayogo, "Penerapan Asas Kepastian Hukum dalam PERMA No. 1 tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil dan Dalam Peraturan MK No. 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara dalam Pengujian Undang-Undang," *Jurnal Legislasi Indonesia* 13, no. 02 (Juni 2016): hlm. 192.

¹⁵ Siti Halilah dan Mhd. Fakhurrahman Arif, "Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli," *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara* 4, no II (Desember 2021): hlm. 61.

¹⁶ Evie Christy, Wilsen, Dewi Rumaisa, "Kepastian Hukum Hak Preferensi Pemegang Hak Tanggungan dalam Kasus Kepailitan," *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 22, no.2 (Agustus 2020): hlm. 339.

¹⁷ Risha Oktavyana Djibran dan Indri Fogar Susilowati, "Tinjauan Yuridis Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah di Sempadan Sungai Serinjing Desa Jambu Kabupaten Kediri," *Novum: Jurnal Hukum* 7, no. 4 (Oktober 2020): hlm. 103.

Pejabat Pemerintahan memiliki kewajiban untuk membuat keputusan dan/atau tindakan sesuai dengan kewenangannya.¹⁸ Berarti secara *a contrario* jika pejabat yang berwenang tidak mengeluarkan penetapan tentang garis sempadan sungai di wilayahnya maka dianggap melanggar UU Nomor 30 Tahun 2014. Pasal 27 Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015 jelas menyebutkan bahwa Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota **wajib** menetapkan garis sempadan sesuai dengan kewenangannya dalam waktu paling lama 3 tahun sejak Permen *a quo* berlaku. Permen *a quo* tersebut berlaku tahun 2015, seharusnya pada tahun 2018 sudah ada keputusan penetapan garis sempadan sungai di seluruh ruas sungai di Indonesia.

Selain itu, Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015 mendefinisikan sungai sebagai: alur atau wadah air alami dan/atau buatan berupa jaringan pengaliran air beserta air di dalamnya, mulai dari hulu sampai muara, dengan dibatasi kanan dan kiri oleh garis sempadan. Artinya garis sempadan merupakan garis demarkasi yang menjadi pembeda antara wilayah sungai dan wilayah bukan sungai. Oleh karena itu, penetapan garis sempadan sungai menjadi sangat penting untuk menjamin kepastian hukum antara mana wilayah sungai dan mana yang bukan wilayah sungai.

Kedua, Perlu adanya pemahaman yang benar dalam memahami Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015 terkait dengan jarak sempadan sungai, bahkan kalau perlu Permen *a quo* disarankan untuk direvisi pada substansi. Pengaturan jarak sempadan sungai tidak dapat disamaratakan dari hulu sampai hilir sungai. Oleh karena itu perlu dibentuk tim kajian penetapan garis sempadan sungai. Sesuai dengan amanat baik dari pada PP Nomor 38 Tahun 2011 maupun Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015 kedua aturan tersebut memerintahkan sebelum menetapkan garis sempadan sungai wajib dibentuk tim kajian penetapan sempadan sungai. Adanya pembentukan tim kajian penetapan garis sempadan sungai juga menunjukkan bahwa penetapan garis sempadan tiap sungai tidak dapat disamaratakan menggunakan Pasal 4 ayat (2), Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7 dan Pasal 8 Permen *a quo*.

¹⁸ Pasal 6 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601.

Dalam Lampiran I, Bab II tentang Tahapan Penyusunan Kajian Penetapan Sempadan Sungai, Subbab II tentang Tahapan Penyusunan Kajian Penetapan Garis Sempadan Sungai Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015 disebutkan bahwa:

“[...]Mengingat alur sungai dari hulu sampai ke muara yang sangat panjang dengan ciri spesifik dan kondisi yang berbeda-beda pada tiap tuasnya, penetapan sempadan sungai tidak dapat ditetapkan untuk seluruh panjang sungai pada saat yang bersamaan. Oleh karena itu perlu ditentukan **ruas-ruas sungai** tertentu yang perlu diprioritaskan penetapan sempadannya [...]”

Dari penjelasan tersebut di atas dapat diketahui dengan jelas bahwa maksud dari adanya Permen *a quo* tidak memerintahkan agar penetapan garis sempadan sungai dipukul rata tiap sungai dari hulu sampai hilir. Penetapan harus ada dalam tiap ruas sungai dari hulu ke hilir. Hal ini sangat logis mengingat kondisi tiap ruas sungai yang berbeda-beda. Kecenderungan yang terjadi saat ini adalah ada instansi-instansi tertentu yang menggunakan hak diskresinya dalam menetapkan garis sempadan sungai, tanpa adanya tim kajian dan tanpa adanya penetapan garis sempadan sungai oleh Pejabat yang berwenang.

Bahkan terdapat kajian yang dilakukan oleh Irwan Yudha Hadinata dan Bani Noor Muchamad agar penentuan garis sempadan sungai juga mempertimbangkan adanya sejarah dan budaya yang mengakar pada masyarakat yang sudah hidup di sekitar sempadan sungai sejak dahulu.¹⁹ Artinya Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015 seharusnya ditinjau kembali agar lebih menjamin keadilan dan kemanfaatan bagi daerah-daerah sungai yang masyarakatnya sudah menjadikan sungai bagian dari kebudayaan dan aktivitas ekonomi sehari-hari.

Ketiga, Pemerintah sebaiknya segera membuat aturan terbaru tentang penetapan garis sempadan sungai untuk menyelesaikan masalah ketidakpastian pengaturan garis sempadan sungai. Keluarnya UU Nomor 17

¹⁹ Irwan Yudha Hadinata dan Bani Noor Muchamad, “Studi Penyusunan dan Penentuan Sempadan Sungai di Kota Banjarmasin”, *Jurnal Kebijakan dan Pembangunan* 13, no. 2 (Juni 2018): hlm. 1-7.

Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air yang mencabut ketentuan UU Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan (Pasal 76 UU Nomor 17/2019) membuat keberadaan aturan turunan dari UU Nomor 11/1974 semakin tidak jelas, salah satunya PP Nomor 35/1991 yang menjadi landasan yuridis dari Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015. Dalam ketentuan peralihan Pasal 76 huruf a dan b UU Nomor 17/2019 dinyatakan bahwa UU Nomor 11/1974 dicabut namun semua peraturan pelaksanaan yang mengatur Sumber Daya Air dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan UU ini. Menjadi pertanyaan adalah peraturan pelaksana manakah yang dianggap masih berlaku? Dalam kasus penetapan garis sempadan sungai maka apakah peraturan pelaksana dari UU Nomor 11/1974 jo. PP Nomor 35/1991 jo. Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015 masih berlaku ataukah PP Nomor 38/2011 sebagai aturan pelaksana dari UU Nomor 7/2004. Oleh karena itu, demi tertib hierarki peraturan perundang-undangan, sudah seharusnya pemerintah mengeluarkan peraturan terbaru tentang penetapan garis sempadan sungai.

C. Penutup

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, penulis menyimpulkan hasil penelitian sebagai berikut: **Pertama**, Belum ada penetapan (*beschikking*) garis sempadan sungai di Indonesia yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang (Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota) sebagai amanat dari PP Nomor 38/2011 maupun Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015. Pada aturan tersebut jelas disebutkan kewajiban menetapkan garis sempadan sungai paling lama 5 (lima) tahun jika mengacu pada PP Nomor 38/2011 atau paling lama 3 (tiga) tahun jika mengacu pada Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015. Faktanya sampai tahun 2022 belum ditemukan satupun penetapan garis sempadan sungai di Indonesia oleh peneliti. **Kedua**, telah terjadi ketidakjelasan aturan mana yang masih berlaku terkait pengaturan garis sempadan sungai di Indonesia. Adanya UU Nomor 17/2019 semakin muncul pertanyaan tentang peraturan pelaksana manakah yang dianggap masih berlaku? Dalam kasus penetapan garis sempadan sungai, apakah peraturan pelaksana dari UU Nomor

11/1974 jo. PP Nomor 35/1991 jo. Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015 masih berlaku ataukah PP Nomor 38/2011 sebagai aturan pelaksana dari UU Nomor 7/2004. Ketidakjelasan tersebut pastinya menimbulkan ketidakpastian hukum.

Oleh karena itu, untuk menyelesaikan masalah-masalah tersebut penulis mengusulkan saran sebagai berikut: **Pertama**, Perlunya untuk segera mengeluarkan surat keputusan (*beschikking*) mengenai garis sempadan sungai di tiap ruas sungai yang wajib dilakukan oleh pejabat yang berwenang (Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota). **Kedua**, Terbitkan Peraturan Pemerintah (PP) terbaru mengenai penetapan garis sempadan sungai dan sekaligus menyatakan tidak berlakunya aturan-aturan yang telah ada sepanjang berkaitan dengan penetapan garis sempadan sungai.

Daftar Pustaka

- Deliana, R. dan Pigawati, B. 2015. "Kajian Karakteristik Pemukiman Kumuh di Kecamatan Gayamsari Kota Semarang." *Jurnal Teknik PWK (Perencanaan Wilayah Kota)* 4, no. 1: 118-132. <https://doi.org/10.14710/tpwk.2015.7846>.
- Djibran, Risha Oktavyana dan Susilowati, Indri Fogar. 2020. "Tinjauan Yuridis Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah di Sempadan Sungai Serinjing Desa Jambu Kabupaten Kediri." *Novum: Jurnal Hukum* 7, no. 4: 103.
- Djoharam, Veybi, dkk. 2018. "Analisis Kualitas Air dan Daya Tampung Beban Pencemaran Sungai Pesangrahan di Wilayah Provinsi DKI Jakarta." *Jurnal Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan* 8, no. 1: 127-133.
- Evie Christy, Wilsen, Dewi Rumaisa. 2020. "Kepastian Hukum Hak Preferensi Pemegang Hak Tanggungan dalam Kasus Kepailitan." *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 22, no.2: 339.
- Hadinata, Irwan Yudha dan Muchamad, Bani Noor. 2018. "Studi Penyusunan dan Penentuan Sempadan Sungai di Kota Banjarmasin", *Jurnal Kebijakan dan Pembangunan* 13, no. 2: 1-7.
- Halilah, Siti dan Arif, Mhd. Fakhurrahman. 2021. "Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli." *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara* 4, no. II: 61.
- Jayanti, Offi dan Suteki. 2020. "Bekerjanya Hukum Pendirian Bangunan di Garis Sempadan Sungai Babon." *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 22, no. 22: 397-393. <https://doi.org/10.24815/kanun.v22i2.17025>.
- Lopa, Rita, dkk. 2020. "Sosialisasi Peraturan Daerah Sempadan Sungai dalam Rangka Pengendalian Banjir Sungai Maros." *Jurnal Tepat:*

- Teknologi Terapan untuk Pengabdian Masyarakat* 3, no. 2: 109-117.
https://doi.org/10.25042/jurnal_tepat.v3i1.120.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2019. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Ngatimin, Sri Nur Aminah, dkk. 2020. *Agrohidrologi: Senandung Kehidupan tentang Pencemaran Air*. Yogyakarta: Fawwaz Mediacipta.
- Prayogo, R. Tony. 2016. "Penerapan Asas Kepastian Hukum dalam PERMA No. 1 tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil dan Dalam Peraturan MK No. 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara dalam Pengujian Undang-Undang." *Jurnal Legislasi Indonesia* 13, no. 02: 192.
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press
- Wijayanta, Tata. 2014. "Asas Kepastian Hukum, Keadilan, dan Kemanfaatan dalam Kaitannya dengan Putusan Kepailitan Pengadilan Niaga." *Jurnal Dinamika Hukum* 14, no.2: 219.

HASIL PENILIAN

Pada prinsipnya artikel ini dapat diterima dengan perbaikan antara lain

1. Pada abstrak kata kunci penulisan urut abjad
2. Secara substansi perlu argumentasi hukum yang lebih baik terkait dengan dampak putusan MK terhadap dibatalkannya suatu UU . apakah betul pernyataan saudara bahwa hanya UU nya saja yang dibatalkan. Bukankah dengan dibatalkannya suatu UU , maka aturan turunan juga akan tidak berlaku karena aturan turunan pasti mengacu pada UU secara hirakinya seperti itu. Coba cermati Kembali argumentasi hukumnya .
3. Dari kepustakaan, ternyata semua diambil dari jurnal, tidak ditemukan buku referensi. Tidak dicantumkan juga berbagai peraturan perundang-undangan yang jadi pokok bahasan

Semarang, 2 September 2023

Review

Lita Tyesta ALW

FH Undip