

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan ketatanegaraan menyebabkan semakin berkembangnya pola pikir dan dinamika kehidupan bangsa. Indonesia telah mengalami berbagai macam dinamika dalam proses bernegara khususnya mengenai sistem dan politik ketatanegaraan. Pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (yang selanjutnya ditulis UUD 1945), Indonesia menganut prinsip kedaulatan rakyat yang dijalankan dengan supremasi konstitusi.<sup>1</sup> Mengenai hal itu dapat dibaca ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Ketentuan itu melandasi paham bahwa setiap sistem dan mekanisme kehidupan berbangsa dan bernegara harus berdasarkan kepada UUD 1945 sebagai sumber hukum tertinggi. ”Ideologi” tersebut dikenal dengan paham konstitusionalisme.

Untuk menciptakan tujuan masyarakat yang adil dan makmur maka dibutuhkanlah aturan yang sistematis dan prosedural serta berpihak kepada rakyat yang diartikan sebagai hukum. Hendaknya aturan tersebut mengatur tentang:<sup>2</sup>

1. Nilai-nilai luhur dan cita-cita kolektif rakyat suatu Negara;
2. Format kelembagaan organisasi Negara ;
3. Mekanisme hubungan antar lembaga Negara; dan
4. Mekanisme hubungan antara lembaga Negara dengan warga Negara.

Negara Indonesia merupakan negara kepulauan. Oleh karena itu sangat dibutuhkan suatu organisasi Negara yang hierarkis dari pusat sampai ke daerah untuk mengatur jalannya sebuah roda pemerintahan. Karena wilayah yang luas tersebut, tidak

---

<sup>1</sup>Secara etimologi konstitusi berasal dari bahasa latin, *Constituo; Constitutum*, yang bermakna ganda tergantung darimana kita memandangnya. Suatu konstitusi harus merupakan sumber inspirasi, kalimat-kalimat indah dan puitis serta penuh makna. Lihat dalam Dewan Perwakilan Daerah, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5*, PT. Grafitri Budi Utami, 2009, hal. 1-2

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT.Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm,25

mungkin hanya pemerintah pusat saja menjalankan secara langsung pemerintahan dari ibukota Negara.<sup>3</sup> Dengan demikian dibutuhkan struktur organisasi ketatanegaraan yang hierarkis dan sistematis mencakup daerah mulai dari Sabang sampai Merauke.

Untuk mendukung struktur organisasi ketatanegaraan yang hierarkis dan sistematis, maka dibentuklah pemerintahan daerah yang menjalankan roda pemerintahan di daerah sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD Tahun 1945 baik sebelum amandemen maupun sesudah amandemen. Seperti yang tercantum dalam BAB VI Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen mengenai Pemerintahan Daerah. Dalam pasal 18 ayat (5) dicantumkan bahwa “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Dapat diartikan bahwa daerah memang diberikan otonomi yang seluas-luasnya, namun untuk beberapa urusan masih ditangani oleh pemerintah pusat yang tercantum dalam pasal 10 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah meliputi :

- a. Politik luar negeri;
- b. Pertahanan;
- c. Keamanan;
- d. Yustisi;
- e. Moneter dan Fiskal nasional; dan
- f. Agama.

Dalam perkembangannya, pemerintahan daerah yang dulu dikenal dengan pemerintahan lokal sangat dinamis seiring dengan perkembangan ketatanegaraan dan politik di Indonesia, yang sudah dimulai dari proklamasi kemerdekaan sampai era reformasi saat ini, dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 sampai Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku saat sekarang ini.

---

<sup>3</sup> Harsono, *Hukum Tata Negara Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 19992, hlm 1.

Sebagaimana kita ketahui otonomi daerah merupakan suatu wewenang untuk tiap-tiap daerah mengatur dan mengelola sistem pemerintahannya sendiri sesuai dengan peruntukannya yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah dengan keikutsertaan masyarakat yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Di mana, pengaturan selanjutnya mengenai pemerintah daerah diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Berdasarkan pasal 14 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Kabupaten/Kota meliputi:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. Penanganan bidang kesehatan;
- f. Penyelenggaraan pendidikan;
- g. Penanggulangan masalah sosial;
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. Pengendalian lingkungan hidup;
- k. Pelayanan pertanahan;
- l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Salah satu kewenangan dari Pemerintah Kabupaten tersebut adalah pengendalian lingkungan hidup. Sebagaimana yang kita ketahui di dalam Undang-undang nomor 32 Tahun 2009 menyebutkan lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Lihat Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009, tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Mencermati secara seksama mengenai unsur yang termasuk dalam lingkungan yang mencakup semua makhluk ciptaan Tuha Yang Maha Esa, baik yang bernyawa dan tidak bernyawa, besar dan kecil, bergerak dan tidak bergerak, maka dapatlah dikatakan bahwa lingkungan merupakan sumber daya.<sup>5</sup> Sumber daya yang dimaksudkan adalah sumber daya alam (SDA). Di mana, Dalam hal ini merupakan tanggung jawab negara untuk dapat mengelola sumber daya alam tersebut agar dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat banyak. Sebagaimana dikemukakan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.”

Ketentuan tersebut merupakan konsep Hak Menguasai Negara (HMN) dalam artian Negara bukan sebagai pemilik, akan tetapi Negara (dalam hal ini pemerintah dan juga pemerintah kabupaten) memiliki kewenangan untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam tersebut untuk kepentingan rakyat banyak.

Salah satu bentuk sumber daya alam yang meyangkut kepentingan rakyat banyak adalah air. Mengingat pentingnya air bagi kehidupan manusia diatur dalam pasal 16 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air berkaitan dengan wewenang dan tanggungjawab Pemerintah Kabupaten/Kota yang meliputi:

- a. Menetapkan kebijakan pengelolaan sumber daya air di wilayahnya berdasarkan kebijakan nasional sumber daya air dan kebijakan pengelolaan sumber daya air provinsi dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya;
- b. Menetapkan pola pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota;
- c. Menetapkan rencana pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya;
- d. Menetapkan dan mengelola kawasan lindung sumber air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota;
- e. Melaksanakan pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya;

---

<sup>5</sup> Supriadi, *Hukum Lingkungan Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hal. 4

- f. Mengatur, menetapkan, dan memberi izin penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pengusahaan air tanah di wilayahnya serta sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota;
- g. Membentuk dewan sumber daya air atau dengan nama lain di tingkat kabupaten/kota dan/atau pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota;
- h. Memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari atas air bagi masyarakat di wilayahnya; dan
- i. Menjaga efektivitas, efisiensi, kualitas, dan ketertiban pelaksanaan pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota.

Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Agam seharusnya memanfaatkan dan mengelola sumber daya air Danau Maninjau tersebut sesuai dengan peruntukannya dan sesuai dengan yang telah diatur di dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 di atas, mengingat air merupakan sumber kehidupan bagi manusia.

Ketergantungan manusia pada air sangat tinggi, di mana masyarakat di sekitar Danau Maninjau memanfaatkan air danau tersebut untuk keperluan hidup sehari-hari seperti untuk minum, memasak, mandi, mencuci, dan sebagainya. Di samping itu air dijadikan sebagai sumber mata pencaharian seperti menangkap ikan, membudidayakan ikan, dan juga berguna sebagai pembangkit tenaga listrik, perairan pertanian rakyat, serta sebagai objek wisata.

Akan tetapi implementasi dari peraturan yang dibuat oleh pemerintah terkait sebagaimana yang telah disebutkan di atas tidak berjalan sebagaimana yang seharusnya, dan pengaturan serta pengawasan dari pemerintah terkait akan sumber daya air tersebut tidak terlihat. Jadi, sebagaimana yang diamanatkan di dalam Undang-Undang pengelolaan sumber daya air, di mana air dapat dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya tidak tercapai. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya permasalahan yang timbul di lapangan yang mana terjadinya berbagai ketimpangan-ketimpangan yang tidak terkendali di dalam pemanfaatan sumber daya air di Danau Maninjau tersebut.

Permasalahan di dalam pemanfaatan sumber daya air itu adalah terkait pencemaran yang sangat tinggi terhadap air yang berdampak kepada lingkungan hidup.

Pencemaran lingkungan hidup sebagaimana disebutkan di dalam pasal 1 ayat (14) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 adalah masuk atau dimasukannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan.

Permasalahan terhadap air yang berdampak kepada lingkungan ini timbul karena pemanfaatan dari sumber daya air yang ada di danau tersebut dimanfaatkan secara semena-mena (*over*) oleh masyarakat tanpa memperhatikan dampak yang sangat buruk yang ditimbulkan bagi lingkungan khususnya terhadap kualitas dari air yang dimanfaatkan untuk kehidupan sehari-hari.

Berdasarkan survey lapangan selama pelaksanaan KKN\_PM di Maninjau, timbulnya pencemaran itu diakibatkan karena tidak tertibnya masyarakat dalam memanfaatkan dan melaksanakan kegiatan usaha yang merupakan mata pencaharian masyarakat setempat yaitu usaha karamba ikan. Di mana, masyarakat sekeliling Danau Maninjau tersebut membuat tambak ikan sesuka hatinya tanpa adanya izin dan pengawasan dari pemerintah setempat. Sebagaimana yang kita ketahui, makanan dari ikan karamba tersebut berupa pellet yang mengandung unsur bahan kimia yang berbau sehingga membuat air tercemar. Makanan ikan yang di masukan tersebut tidak semuanya termakan oleh ikan, sehingga mengendap ke dasar danau, yang dalam situasi tertentu endapan tersebut akan menguap kembali, sehingga membuat air menjadi tercemar dan menyebabkan ikan-ikan tersebut menjadi mati.

Selain itu pencemaran terhadap air danau disebabkan oleh pembuangan limbah-limbah dari rumah tangga (sampah, air mandi, air cucian, dan kotoran lainnya) dari masyarakat yang ada di sekeliling danau pembuangannya dilakukan secara bebas ke dalam danau. Sehingga sekarang ini pinggiran dari sekeliling danau tersebut sangat kotor akan pembuangan tersebut, baik itu sampah plastik, kertas dll nya, sehingga

menyebabkan warna dari air danau tersebut sangat kotor dan memiliki bau yang sangat busuk.

Maka dari itu, seharusnya Pemerintah Kabupaten Agam mengusahakan penegakan peraturan yang dapat mengatasi segala permasalahan yang timbul dari pemanfaatan sumber daya air tersebut, agar pencemaran terhadap sumber daya air yang sangat dibutuhkan dapat dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya dan dapat dimanfaatkan oleh generasi selanjutnya. Apabila keadaan yang seperti sekarang ini tetap dibiarkan maka kerusakan dan pencemaran yang lebih parah akan timbul terhadap sumber daya air yang ada tersebut.

## **B. Perumusan Masalah**

Dengan memperhatikan alasan pemilihan judul penelitian di atas, maka dirumuskan masalah untuk dijadikan pedoman penelitian agar mencapai sasarannya. Adapun masalah yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pengawasan Pemerintah Kabupaten Agam dalam pemanfaatan sumber daya air di Danau Maninjau?
2. Bagaimana koordinasi dari instansi terkait di lingkungan Pemerintah Kabupaten Agam dalam pelaksanaan pengawasan pemanfaatan sumber daya air danau maninjau?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai penulis dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bentuk pelaksanaan pengawasan Pemerintah Kabupaten dalam pengelolaan sumber daya air di Danau Maninjau Kabupaten Agam.

2. Untuk mengetahui bagaimana koordinasi dari instansi terkait di lingkungan Pemerintah Kabupaten Agam dalam pelaksanaan pengawasan pemanfaatan sumber daya air Danau Maninjau?

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

Dengan dilakukannya penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis :

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan dapat bermanfaat bagi penulis sendiri untuk menjawab keingintahuan penulis terhadap masalah yang diteliti serta diharapkan dapat mempunyai manfaat bagi keberadaan dan perkembangan ilmu hukum terutama hukum sumber daya air.

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai bahan masukan bagi pihak-pihak yang terkait dengan materi penulisan hukum ini;
- b. Dapat digunakan sebagai pedoman bagi penelitian-penelitian berikutnya.

#### **E. Metode Penelitian**

1. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis sosiologis yaitu menganalisis masalah dengan memperhatikan norma hukum yang berlaku serta dihubungkan dengan fakta yang ditemui di lapangan dan membandingkan pada peraturan yang berlaku.

2. Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini bersifat deskriptif. Di mana penelitian ini mendeskripsikan secara sistematis, faktual, dan akurat terhadap suatu populasi atau



daerah tertentu, yang mana berkaitan mengenai sifat-sifat, karakteristik, atau faktor-faktor tertentu. Maksud dari penelitian ini adalah untuk memperoleh gambaran yang lengkap dan jelas tentang pelaksanaan pengawasan dari Pemerintah Kabupaten Agam dalam pemanfaatan sumber daya air Danau Maninjau serta mengetahui bagaimana koordinasi dari instansi yang ada di lingkungan Pemerintah Kabupaten Agam dalam pelaksanaan pengawasan pemanfaatan sumber daya air Danau Maninjau.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### a. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari informan dengan cara wawancara bebas terpimpin, yaitu dengan terlebih dahulu mempersiapkan pokok-pokok pertanyaan (*guide interview*) sebagai pedoman dan variasi-variasi dengan situasi ketika wawancara. Wawancara merupakan suatu metode data dengan jalan komunikasi yakni dengan melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpul data (pewawancara) dengan sumber data (responden), komunikasi tersebut dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung<sup>6</sup>.

Adapun responden (sumber data) di dalam penelitian ini adalah:

#### 1. Pemerintah Kabupaten Agam

Adapun instansi yang terkait untuk mendapatkan data-data yang berkaitan untuk menjawab perumusan masalah yang ingin peneliti dapatkan adalah:

- a. Kantor Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- b. Dinas Kelautan dan Perikanan;
- c. Dinas Pariwisata;
- d. Badan Pengelola Kelestarian Kawasan Danau Maninjau.

---

<sup>6</sup> Rianto, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit, Jakarta, 2004, hal. 72

## 2. Masyarakat Selingkar Danau Maninjau

Masyarakat disini adalah masyarakat yang benar-benar dan memang yang bertempat tinggal di wilayah selingkar danau maninjau. Karena untuk menyesuaikan dengan bentuk pengaturan dari semua tindakan yang di lakukan oleh pemerintah kabupaten setempat yang mengetahui secara langsung adalah masyarakat setempat, apakah benar telah dilakukan pengaturan atau tidak.

### b. Data Sekunder

Data Sekunder yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan guna mendapatkan landasan teoritis tentang kewenangan/pengawasan Pemerintah Daerah dalam pemanfaatan sumber daya air. Di samping itu tidak menutup kemungkinan diperoleh bahan hukum lain, di mana pengumpulan bahan hukumnya dilakukan dengan cara membaca, mempelajari, serta menelaah data yang terdapat dalam buku, literatur, tulisan-tulisan ilmiah, dokumen-dokumen hukum dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan objek penelitian. Bahan-bahan hukum tersebut berupa:

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mengikat yang terdiri atas:
  - a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  - b) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.
  - c) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
  - d) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
  - e) Peraturan Pemerintah No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan pengendalian Pencemaran air

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer antara lain buku, tulisan ilmiah, hasil penelitian ilmiah, laporan makalah lain yang berkaitan dengan materi penelitian.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri atas:
  - (a) Kamus Hukum
  - (b) Kamus Umum Bahasa Indonesia

### 3. Teknik Pengumpulan Data dan Analisis Data

#### a. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipakai dalam proses penelitian ini adalah didapat dengan cara:

- a. Studi Dokumen, yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mempelajari dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah yang penulis teliti untuk didapatkan landasan teoritis dari permasalahan penelitian.
- b. Wawancara  
Wawancara yang dilakukan adalah dengan cara memberikan pertanyaan-pertanyaan kepada pihak yang diketahui sebagai responden (sumber data) yang berkaitan dengan permasalahan yang penulis teliti.

#### b. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat kualitatif, yaitu uraian yang dilakukan terhadap data yang terkumpul berdasarkan kalimat-kalimat pernyataan berupa informasi, hasil wawancara dengan responden,

peraturan perundang-undangan, pandangan para pakar, dan selanjutnya dilakukan penarikan kesimpulan yang akan memberikan jawaban atas permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini. Kegiatan ini dilakukan untuk meneliti kembali dan mengoreksi atau melakukan pengecekan terhadap hasil penelitian sehingga tersusun dan akhirnya melahirkan suatu kesimpulan yang sistematis. Dalam hal ini penulis berusaha menggambarkan bagaimana pelaksanaan pengawasan dari pemerintah kabupaten agam dalam pemanfaatan sumber daya air Danau Maninjau dan bagaimana koordinasi dari instansi di lingkungan Pemerintah Kabupaten Agam dalam pelaksanaan pengawasan pemanfaatn sumber daya air Danau Maninjau.

## **F. Sistematika Penulisan**

Untuk memudahkan dalam mengikuti sajian pembahasan materi penulisan ini, penulis akan menguraikan secara singkat Bab demi Bab yang terkait guna memberikan gambaran yang lebih jelas terhadap arah pembahasan seperti di bawah ini:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam Bab ini akan dibahas mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam Bab ini akan dibahas tinjauan umum mengenai pengertian Pemerintah Daerah, pengertian sumber daya air, dan pengertian pengawasan itu sendiri.

### **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam Bab ini akan dibahas mengenai bentuk pengawasan Pemerintah Kabupaten dalam pengelolaan sumber daya air di Danau Maninjau di Kabupaten Agam, dan koordinasi dari instansi terkait di lingkungan Pemerintah Kabupaten Agam dalam pelaksanaan pengawasan pemanfaatan sumber daya air Danau Maninjau.