

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah Merupakan Karunia Dari Tuhan Yang Mahasa Esa, memiliki nilai yang sangat tinggi dan berharga bagi Manusia. Tanah Merupakan suatu Kebutuhan Fundamental dari setiap Warga Negara termasuk Pada Warga Negara di Indonesia, setiap orang akan antusias memperoleh dan mempertahankan tanah yang diinginkan atau yang telah dimiliki.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan lingkungan dan masyarakat. Kepentingan umum dan kepentingan perseorangan harus saling mengimbangi hingga tercapainya tujuan pokok, yaitu kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya. Pelaksanaan pembangunan harus sesuai dengan substansi yang akan dituju secara terpadu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada Pasal 33 ayat (3) Undang- Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NKRI 1945) disebutkan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Sebagai salah satu bentuk realisasi dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dituangkan dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA), yaitu Negara diberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa. Lebih

lanjut dalam Pasal 14 UUPA dijelaskan bahwa untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa, maka Pemerintah membuat suatu Rencana Umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara. Rencana Umum yang dibuat Pemerintah meliputi seluruh wilayah Indonesia dan Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah di wilayah sesuai dengan kondisi daerah masing-masing dengan Peraturan Daerah.

Manusia tumbuh dan berkembang bersama lingkungan di sekitarnya. Setiap interaksi manusia baik sesama manusia dan dengan lingkungan akan memberikan dampak bagi lingkungan baik positif maupun negatif. Oleh karena itu, dirancang sebuah aturan hukum untuk mengatur keseimbangan manusia dan lingkungan tempat tinggalnya. Pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup merupakan suatu upaya sadar dan peduli lingkungan. Selain itu Pembangunan berkelanjutan juga mengandung pengertian sebagai pembangunan yang “memperhatikan” dan “mempertimbangkan” dimensi lingkungan hidup dalam pelaksanaannya harus memperhatikan faktor lingkungan, apakah pembangunan tersebut berdampak positif bagi masyarakat yang tinggal di sekitarnya, atau tidak. Tujuan utama dari pembangunan berkelanjutan yang berwawasan dengan lingkungan hidup adalah untuk mewujudkan suatu keseimbangan ekosistem, pemenuhan sumber daya alam untuk generasi masa depan dan menciptakan lingkungan hidup yang baik, bersih dan sehat dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Oleh karena itu, perwujudan penggunaan dan pemanfaatan tanah agar optimal harus menyesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.

Negara dapat melaksanakan pembangunan sebagai penunjang dalam tercapainya tujuan Negara dengan suatu perencanaan yang cermat dan pengawasan terarah secara optimal.¹ Untuk mencapai berbagai sasaran dan tujuan pembangunan secara efisien dan efektif, maka diperlukan pengawasan yang optimal, karna tanpa pengawasan yang optimal akan terjadi berbagai pelanggaran dan penyalahgunaan kewenangan yang mana hal tersebut akan berdampak pada kerugian keuangan Negara dan tidak terwujudnya kesejahteraan masyarakat serta tidak tercapainya berbagai sasaran dan tujuan pembangunan nasional. Hal ini juga berkaitan dengan adanya perizinan dan pengawasan. Perizinan Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, izin merupakan suatu persetujuan dan penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan (izin dalam arti sempit)²

Danau sebagai bagian dari lingkungan hidup yang harus dilestarikan, berdasarkan Pasal 1 angka 2, Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi Lingkungan Hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan Lingkungan Hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

¹ Juniarso Ridwan, Achmad sodik, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Bandung: Nuansa, 2013, hlm. 28.

² Helmi. *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*. Jakarta Sinar Grafika. 2012. Hlm 77
mengutip Philipus M. Hadjon. 1993. *Pengantar Hukum Perizinan*. Surabaya: Yuridika. Hlm 2-3

Kondisi beberapa danau di Indonesia khususnya pada objek penelitian ini yaitu Danau Maninjau saat ini telah mengalami tekanan dan degradasi berupa kerusakan daerah tangkapan air, sempadan danau, penurunan kualitas air, penurunan sumber daya alam dan keanekaragaman hayati, peningkatan erosi/sedimentasi, pendangkalan, dan punahnya jenis biota endemik, yang menjadi ancaman bagi kelestarian fungsi danau dan mengakibatkan kerugian bagi kehidupan masyarakat. Maka, diperlukan instrument hukum yang mengatur mengenai kelestarian Danau Maninjau. Salah satu instrument hukum yang penting yaitu mengenai perizinan dan pengawasan terhadap izin.

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia menganut asas otonomi daerah, artinya pemerintah daerah memiliki kewenangan yang besar untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya secara otonom. Dalam Pasal 1 Ayat (6) UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan Tentang Otonomi Daerah: "Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia". Daerah Otonom dijelaskan dalam Pasal 1 angka 12 yaitu: "Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia". Dengan kata lain pemerintah daerah dalam mengatur Daerah Otonomnya terbatas hanya seluas daerah atau wilayahnya saja.

Prinsip-prinsip kewenangan daerah yang diatur dalam Pasal 13 Ayat (1) Undang-Undang No 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang mana menyatakan pembagian urusan pemerintahan secara konkuren antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah kabupaten atau kota sebagaimana yang dimaksud Pasal 9 Ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Dalam hal ini pemerintah atas nama pejabat pemerintah mempunyai hak untuk menggunakan kewenangannya sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Ayat (1) UU No 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa: “ Pejabat pemerintah memiliki hak untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan dan atau tindakan.”

Agar tercapainya urusan pemerintah dalam penyelenggaraan pembangunan maka diperlukan pengawasan terhadap pelaksanaan Izin Mendirikan bangunan tersebut. Pengawasan merupakan bagian kewenangan pemerintah secara menyeluruh. Karena pada tingkat terakhir pemerintah pusatlah yang bertanggungjawab mengenai seluruh penyelenggaraan pemerintahan Negara dan daerah.³ Sumber kebijakan tentang pengelolaan agrarian dan sumber daya alam oleh Negara adalah Pasal 33 ayat (3). Secara tegas Pasal 33 UUD 1945 beserta penjelasannya, melarang adanya penguasaan sumber daya alam ditangan orang ataupun seorang, dalam hal ini dimaksudkan tidak adanya peluang untuk monopoli tidak dibenarkan. Bunyi Pasal 33 UUD 1945 sebagai berikut : Ayat (1) berbunyi; Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas azas kekeluargaan, Ayat (2); cabang-cabang produksi yang

³ Irawan Soejito, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Dan Keputusan Kepala Daerah*, Jakarta: PT Bina Aksara, 1983, hlm. 11.

penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara, Ayat (3) menyebutkan: Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, ayat (4), perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Salah satu ruang lingkup perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang meliputi pencegahan, penanggulangan dan pemulihan yang berkaitan erat dengan instrumen pencegahan yaitu tata ruang, dokumen perencanaan lingkungan hidup, izin dan dokumen lingkungan, baku mutu dan kerusakan lingkungan. Ruang lingkup lainnya yang juga sangat berpengaruh adalah pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum..

Daly dan Cobb⁴ berpendapat bahwa manusia itu memperlakukan bumi seolah-olah dimana masa depan tidak dihargai. Orang bertumbuh dengan berlebihan, mengkonsumsi secara berlebih, dan melakukan polusi berlebih. Pelaku yang merusak lingkungan hidup ini membantah kepercayaan atau anggapan umum bahwa kita harus meninggalkan bumi dalam suasana baik untuk generasi masa depan. Adanya perbedaan antara perilaku dan sikap disebabkan perilaku umum kita adalah suatu hasil dari pengabaian yang berlebih tentang masa depan.

⁴ Larsen, R. S. "The Challenge Of Change: Building A New Competitive Spirit For The 21st Century." *Executive Speeches*, vol. 7, no. 3, 1993, pp. 19-22.

Wade-Benzoni⁵ berpendapat bahwa pengabaian ini terjadi karena kerusakan yang diciptakan akan sering terjadi di masa datang.

Unsur penting lainnya yang harus diperhatikan dalam pembangunan yaitu Penataan Ruang pada wilayah tersebut. Penekanan pada “tata” adalah pengaturan susunan ruang suatu wilayah/daerah (kawasan) sehingga tercipta daerah yang bermanfaat secara ekonomi, sosial budaya serta aman dan menguntungkan bagi perkembangan masyarakat di wilayah tersebut. Dengan penjelasan tersebut diharapkan dapat mengembangkan fungsi Negara yang diamanatkan dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA, mencakup: 1) Mengatur penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan ruang (dalam arti tiga dimensi: Bumi, air, udara) dan kekayaan yang terkandung didalamnya; 2) Mengatur dan menentukan hubungan antara orang-orang dengan ruang; dan 3) Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum mengenai ruang dan tata ruang.

Penataan Ruang juga berkaitan dengan Penatagunaan Tanah, di dalam Peraturan Pemerintah No 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah, Yang dimaksud Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Tujuan Penatagunaan Tanah menurut Santoso Penatagunaan tanah sama dengan pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi

⁵ Lustig, R. J. “*The Politics Of Shutdowns: Community, Property, Corporatism.*” *Journal of Economic Issues*, vol. 21, 2003, pp. 123-152.

pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil⁶

Sempadan dan Kebijakan penatagunaan tanah diselenggarakan terhadap:

- a. bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya baik yang sudah atau belum terdaftar;
- b. tanah negara;
- c. tanah ulayat masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari ketiga entitas tanah tersebut, peneliti terfokus untuk membahas tentang tanah negara, sebagaimana maksud pasal 1 ayat 3 PP 24 Tahun 1997, yang telah diubah dengan PP 18 Tahun 2021 “ Tanah Negara adalah tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah, bukan tanah wakaf, bukan tanah ulayat dan/atau bukan merupakan asset barang milik negara/barang milik daerah”, serta pengaturan pendaftarannya.

Secara garis besar tanah negara ini berasal dari 3 kelompok yaitu :

1. Tanah Negara bekas pengadaan tanah.
2. Tanah Negara yang berasal dari tanah terlantar dan bekas hak .
3. Tanah Negara lainnya, yang meliputi tanah negara Kawasan hutan dan Kawasan tertentu termasuk Kawasan sempadan pantai, danau, sungai dan pulau-pulaun kecil.

Danau merupakan salah satu sumber air yang menyangkut hajat hidup orang banyak dan memiliki nilai strategis dari berbagai aspek, baik itu ekonomi,

⁶ Santoso Urip, 2015, Hukum Agraria Kajian Komprehensif, Penerbit Prenamedia Group, Jakarta, hlm. 246.

ekologi, sosial budaya maupun ilmu pengetahuan. Namun, kondisi sebagian danau di Indonesia saat ini telah mengalami berbagai tekanan dan degradasi yang menyebabkan kelestariannya menjadi terancam, dan dapat mengakibatkan kerugian bagi kehidupan masyarakat serta kerugian hilangnya aset negara. Beberapa Permasalahan yang di alami oleh Danau Maninjau diantaranya Penataan ruang dan Pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah , Menurunnya kualitas Air, Sebaran Sampah dan Gulma di Danau, Pencemaran Air Danau dari kegiatan di sekitar Danau, Adanya sedimentasi di dalam Danau, Penurunan keanekaragaman hayati, Pemanfaatan lahan Sempadan Danau yang tidak sesuai, dan berdampak mencemari Danau, Belum optimalnya monitoring dan evaluasi dalam pengelolaan Danau, Minimnya Peran dan keterlibatan Para pihak dalam kelestarian Danau Maninjau.⁷

Dalam menangani kelestarian Danau negara telah mengambil sikap dengan diundangkannya UU No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air (SDA), dan 2 per Undang-Undangannya sebelumnya yaitu UU No 11 Tahun 1974 tentang Pengairan dan UU No 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Kedua Undang-undang tersebut menjadi dasar bahwa sumber daya air, termasuk di dalamnya danau, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat di mana di dalamnya mengatur wewenang dan tanggung jawab Pemerintah, baik pusat maupun daerah, dalam pengelolaan SDA, serta mengatur hak rakyat atas air. Dan Yang Terbaru yaitu Perpres Nomor 60 Tahun 2021 tentang Penyelamatan Danau Prioritas Nasional.

⁷ Lampiran Perpres Nomor 60 Tahun 2021 Tentang Penyelamatan Danau Prioritas Nasional, Hlm 37- 51

Berdasarkan Latar Belakang Kerusakan kelestarian danau Maninjau, maka Pemerintah Menjadikan Danau Maninjau sebagai salah satu Danau Prioritas dalam Perpres Nomor 60 Tahun 2021 tentang Penyelamatan Danau Prioritas Nasional guna memulihkan dan mengembalikan kondisi serta fungsi danau. Danau yang menjadi prioritas nasional sangat memerlukan upaya penanganan kerusakan karena danau prioritas nasional merupakan aset bangsa yang harus dijaga untuk generasi yang akan datang.

Danau Maninjau adalah sebuah danau di kecamatan Tanjung Raya, Kabupaten Agam, provinsi Sumatra Barat, Indonesia. Danau ini terletak sekitar 140 kilometer sebelah utara Kota Padang, ibukota Sumatra Barat, 36 kilometer dari Bukittinggi, 27 kilometer dari Lubuk Basung, ibukota Kabupaten Agam. Danau Maninjau merupakan danau vulkanik ini berada di ketinggian 461,50 meter di atas permukaan laut.

Gambaran tentang Danau Maninjau dikutip dari Wikipedia :

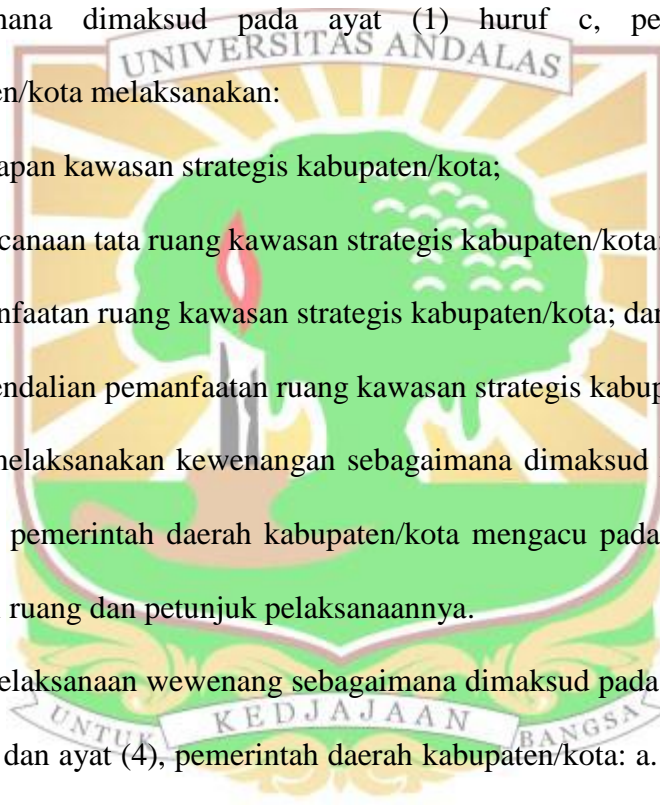
“Danau Maninjau merupakan sebuah kaldera dari letusan besar gunung api yang menghamburkan kurang lebih 220-250 km³ material piroklastik. Kaldera tersebut terbentuk karena letusan gunung api strato komposit yang berkembang di zona tektonik sistem Sesar Besar Sumatra yang bernama gunung Sitinjau (menurut legenda setempat), hal ini dapat terlihat dari bentuk bukit sekeliling danau yang menyerupai seperti dinding. Kaldera Maninjau (34,5 km x 12 km) ditempati oleh sebuah danau yang berukuran 8 km x 16,5 km (132 km²). Dinding kaldera Maninjau mempunyai 459 m dari permukaan danau yang mempunyai kedalaman mencapai 157 m. Danau ini tercatat sebagai danau terluas kesebelas di Indonesia. Sedangkan di Sumatra Barat, Maninjau merupakan danau terluas kedua setelah Danau Singkarak yang memiliki luas 129,69 km² yang berada di dua kabupaten yaitu Kabupaten Tanah Datar dan Kabupaten Solok. Di sekitar Danau Maninjau terdapat fasilitas wisata, seperti Hotel (Maninjau Indah Hotel, Pasir Panjang Permai) serta penginapan, dan restoran.”⁸

⁸ https://id.wikipedia.org/wiki/Danau_Manjinjau, diakses Tanggal 07/10/2022, Pada Pukul 12.00 WIB.

Amanat Konstitusi negara Indonesia, UUD 1945 Pasal 33 Ayat (3) yang menyatakan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”. Danau Maninjau sebagai salah satu kekayaan alam yang ada di Kabupaten Agam menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten Agam dalam pengelolaannya. Pemerintah daerah diberikan wewenang untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri sebagai mana yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah Kabupaten Agam telah mengeluarkan produk hukum daerah terkait upaya pelestarian Danau Maninjau tersebut yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau. Adanya amanat Pasal 78 Ayat (4) huruf c, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Dan dalam pelaksanaannya, pemerintah daerah memiliki wewenang yang diatur dalam Pasal 11 Ayat 1 sampai Ayat 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yaitu :

- 1) Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:
 - a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota;
 - b. pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
 - c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
 - d. kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.

- 2) Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
 - a. perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
 - b. pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
 - c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.
- 3) Dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, pemerintah daerah kabupaten/kota melaksanakan:
 - a. penetapan kawasan strategis kabupaten/kota;
 - b. perencanaan tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota;
 - c. pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
 - d. pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.
- 4) Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), pemerintah daerah kabupaten/kota mengacu pada pedoman bidang penataan ruang dan petunjuk pelaksanaannya.
- 5) Dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), pemerintah daerah kabupaten/kota:
 - a. menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
 - b. melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.
- 6) Dalam hal pemerintah daerah kabupaten/kota tidak dapat memenuhi standar pelayanan minimal bidang penataan ruang, pemerintah daerah provinsi dapat



mengambil langkah penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam penerapan Penataan Ruang di masyarakat berlandaskan pada Peraturan Daerah Kabupaten Agam No. 7 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) kabupaten Agam 2021-2041.

Fungsi dari Rencana Tata Ruang Wilayah dijelaskan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Agam No 13 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Kabupaten Agam, Pada Pasal 4: “(1) RTRW berfungsi sebagai arahan struktur dan pola ruang, pemanfaatan sumberdaya dan pembangunan daerah serta penyelaras kebijakan penataan ruang nasional, provinsi, dan kabupaten.; (2) RTRW juga berfungsi sebagai: a. pedoman dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan merupakan matra ruang dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kabupaten; b. acuan dalam mewujudkan keseimbangan pembangunan antar wilayah kabupaten; c. acuan lokasi investasi dalam wilayah kabupaten; d. pedoman penyusunan rencana rinci tata ruang kabupaten; e. dasar pengendalian dan pengawasan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten; dan f. acuan dalam administrasi pertanahan.

Danau maninjau merupakan danau yang yang terletak dalm wilayah agam Pasal 18: “(3) Daerah Aliran sungai, Embung dan Danau yang terdapat dalam kabupaten agam meliputi: “...b). Danau yang terletak di kabupaten Agam adalah Danau Maninjau ...”. Dalam RTRW Agam tersebut di tetapkan bahwa kawasan danau maninjau termasuk kawasan kawasan perlindungan, dan kawasan lindung geologi. Sebagai Kawasan perlindungan, dijelaskan dalam Pasal 25: “(1) kawasan perlindungan setempat sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 huruf c,

meliputi: a.sempadan pantai; b.sempadan sungai; c.kawasan sekitar danau/waduk; d.kawasan sekitar mata air.

Berdasarkan Pasal 1 angka 15 Peraturan Daerah Kabupaten Agam No. 5 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau menjelaskan pengertian dari sempadan yaitu “Sempadan danau adalah garis samping atau tepi badan air Danau Maninjau”. Dan dijelaskan juga dalam Pasal 25 Ayat (4), bahwa batas garis sempadan yaitu: “(4) Kawasan sempadan sekitar danau/wasuk sebagaimana yang dimaksud pada Ayat (1) huruf c diatas adalah kawasan Danau Maninjau dan waduk batang Agam dengan kriteria sempadan ditetapkan sebagai berikut: a) Daratan dengan jarak 50 (lima puluh) sampai dengan 100 (seratus) meter dari titik pasang tertinggi air danau/waduk; atau; b) Daratan sepanjang tepian danau/waduk yang lebarnya proposional bentuk dan kondisi fisik tepian danau / waduk.

Jika dikaitkan antara Ketentuan Peraturan yang ada dan keadaan dilapangan maka dapat digambarkan bahwa Danau Maninjau Telah mengalami penurunan kualitas kelesatraian Pada Danau Maninjau dan sekitar Danau, dan kawasan di tepian Danau Maninjau terdapat kawasan yang dibolehkan dan tidak dibolehkan untuk didirikan Bangunan, salah satu yang tidak boleh yaitu daerah sempadan danau maninjau. Namun, Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Agam Mengenai RTRW Tahun 2021 kawasan Sempadan Danau ada yang diperbolehkan dalam Hal Wisata dan menunjang Perekonomian Daerah dengan syarat tertentu, Dari hasil Observasi langsung terhadap lokasi yang menjadi objek dalam penulisan ini yaitu di daerah Sempadan Danau Maninjau. Maka didapati banyak bangunan yang mana terdapat di tempat-tempat yang dilarang mendirikan

bangunan. Menurut Observasi Langsung Penulis pada objek dilapangan terdapat sekitar kurang lebih 188 bangunan rumah permanen, 160 bangunan rumah semi permanen, 10 mesjid, dan 1 bangunan hotel/penginapan di daerah Sempadan danau. Menurut hasil wawancara dengan Kepala Dina Tata Ruang Agam yaitu Buk Irva Nilma. Menurut narasumber ada sekitar 196 bangunan yang terindikasi melanggar dari aturan Tata Ruang untuk Kawasan Danau Maninjau, dan 27 Bangunan lagi masih menunggu instruksi pemerintah pusat untuk tindakan lebih lanjut. Namun, beliau juga mengatakan dari Pemerintah Daerah dalam hal ini di tugaskan kepada Dinas PUTR menyatakan bahwa belum adanya survey secara detail mengenai masing-masing bangunan yang melanggar Tata Ruang tersebut. Sedangkan Dari Data Fisik (Dokumentasi) hanya didapatkan 55 bangunan yang tercatat pada administrasi Kecamatan Tanjung Raya, diantaranya ada yang memenuhi syarat IMB dan Ada yang ditolak Izinnya karna tidak memenuhi batas garis sempadan.

Sedangkan menurut data Hasil Wawancara Dengan Kasi Analisis Kebijakan Di DPMPTSP Kabupaten Agam yaitu Buk Erlina mengatakan bahwa terkhusus di daerah Danau Maninjau tidak ada satupun yang mengurus IMB melalui Dinas DPMPTS semenjak kebijakan mengeluarkan izin melalui Satu pintu yaitu dari tahun 2020. Salah satu faktor yang membuat masyarakat tidak mengurus IMB melalui DPMPTSP karna mengetahui bangunan yang didirikan tersebut banyak yang melanggar Garis Sempadan Danau, Sempadan Jalan atau termasuk dalam hutan lindung dan belum timbulnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya Dokumen mengenai bangunan.

Berdasarkan hasil Observasi diatas, terdapat beberapa permasalahan terkait Danau Maninjau salah satunya yaitu terkait Bangunan yang berdiri disekitar kawasan Danau Maninjau, Danau Maninjau itu sendiri merupakan salah satu wilayah yang diatur dalam Rencana Tata Ruang wilayah Agam dan juga menjadi salah satu Danau Prioritas Nasional yang harus di selamatkan kelestariannya. Banyaknya Permasalahan yang terjadi Pada Kelestarian Danau maka penulis Fokus pada Sempadan Danau yang tidak memenuhi peruntukannya, dan berdampak pada pencemaran Air/ kerusakan Ekosistem Danau. Peneliti akan terfokus pada Bangunan Yang Berdiri di Sempadan Danau Maninjau dan Berkaitan dengan Bagaimana Pengawasan pemerintah terhadap bangunan yang telah berdiri dan upaya pemerintah terhadap bangunan yang berdiri di sepanjang Danau. Penulis tertarik mengangkat menjadi Thesis dengan judul **“PENGAWASAN TERHADAP BANGUNAN DI WILAYAH SEMPADAN DANAU MANINJAU OLEH PEMERINTAH KABUPATEN AGAM “**

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini:

1. Bagaimana Kewenangan Pengaturan Terhadap Bangunan yang Berdiri Di Wilayah Sempadan Danau Maninjau ?
2. Bagaimana Pengawasan Terhadap Bangunan Rumah Yang Berdiri Di Daerah Sempadan Danau Maninjau Oleh Pemerintah Kabupaten Agam?
3. Bagaimana Upaya Pemerintah Dalam Melaksanakan Penegakan Hukum Berkaitan Dengan Larangan Mendirikan Bangunan Rumah di Sempadan Danau Maninjau?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang penulis kemukakan diatas, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah;

1. Untuk Mengetahu Bagaimana Kewenangan Pengaturan Terhadap Bangunan yang Berdiri Di Wilayah Sempadan Danau Maninjau
2. Untuk mengetahui pengawasan terhadap izin bangunan rumah di Daerah Sempadan Danau Maninjau oleh Pemerintah Kabupaten Agam;
3. Untuk mengetahui upaya pemerintah dalam Melaksanakan Penegakan hukum berkaitan dengan Larangan Mendirikan bangunan rumah di Sempadan Danau Maninjau.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang bisa diperoleh antara lain:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi penulis dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap rumusan masalah yang dikemukakan sebelumnya. Sehingga dapat diketahui bagaimana pengawasan terhadap pendirian bangunan rumah di Daerah Sempadan Danau Maninjau oleh Pemerintah Kabupaten Agam, dan dapat diketahui kendala dalam penerapan pengawasan terhadap pendirian bangunan rumah di Daerah Sempadan Danau Maninjau oleh Pemerintah Kabupaten Agam.

b. Manfaat teoritis adalah manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Dari Pengertian tersebut, penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum secara umum, memperluas cakrawala berfikir serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian hukum dan menuangkan dalam bentuk tulisan.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi kalangan Akademis, diharapkan penelitian ini dapat berguna sebagai bahan dan dasar penelitian lebih lanjut dalam mendalami dan memahami tentang pengawasan terhadap pendirian bangunan rumah di Daerah Sempadan Danau Maninjau oleh Pemerintah Kabupaten Agam.

b. Diharapkan dapat menjadi bahan bagi pemerintah pusat beserta penyelenggara yang ada dibawahnya, terutama bagi pemerintah kabupaten agam, hasil penelitian ini menjadi masukan kedepannya dalam rangka peningkatan pengawasan pemerintah terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan hirarki peraturan per undang-undangan.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan Penelusuran penulis pada perpustakaan Program Magister Hukum dan Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas dan website, Penelitian yang akan dilakukan dengan judul **“PENGAWASAN TERHADAP BANGUNAN YANG DIDIRIKAN DI WILAYAH SEMPADAN DANAU MANINJAU OLEH PEMERINTAH KABUPATEN AGAM”**, Sepanjang penelusuran tersebut penulis belum menemukan suatu karya

ilmiah yang serupa dengan judul penelitian ini, Tetapi ada beberapa penelitian yang berhubungan dengan yang akan diteliti oleh penulis. Diantaranya yaitu:

1) Tesis yang ditulis Elsie Firma Putri, SH (2015) Program Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas, tahun 2015 dengan Judul “*PEMBERIAN IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN (IMB) DI KABUPATEN TANAH DATAR DITINJAU DARI SEGI PELAYANAN PUBLIK*” dengan perumusan masalahnya yaitu:⁹

1. Bagaimana pemberian Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di Kabupaten Tanah Datar?
2. Bagaimana pemberian Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di Kabupaten Tanah Datar sudah memenuhi standar pelayanan public?

2.) Tesis yang ditulis Ithvi Marhamah S.Si, Program Magister Ilmu Lingkungan Universitas Andalas , tahun 2020, dengan Judul “*PENGELOLAAN DAN PELESTAARIAN WILAYAH DARATAN PESISIR PANTAI DI KOTA PARIAMAN*” dengan perumusan masalahnya yaitu:

1. Bagaimanakah peruntukan zonasi yang sesuai di wilayah Pesisir pantai Kota Pariaman?
2. Bagaimana peran serta masyarakat dan pemerintah dengan peruntukan zonasi untuk pengelola lingkungan dan pelestarian wilayah pesisir di Kota Pariaman?

Penulisan 2 karya ilmiah diatas berbeda dengan penelitian yang penulis lakukan karna penulis membahas mengenai Pengawasan terhadap bangunan Yang berdiri di kawasan sempadan Danau Maninjau. Walaupun demikian , jika terdapat penelitian lain tanpa sepengetahuan peneliti, maka penelitian yang dilakukan ini

⁹ <http://eprints.undip.ac.id/15928/1/Suparno.pdf>

dapat melengkapi penelitian yang ada sehingga penelitian itu tetap asli dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah berdasarkan metode yang digunakan.

F. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1). Kerangka Teoritis

Menurut Sudikno Mertokusumo, Teori hukum adalah cabang ilmu hukum yang membahas atau menganalisa, tidak sekedar menjelaskan atau menjawab pertanyaan atau permasalahan, secara kritis ilmu hukum maupun hukum positif dengan menggunakan metode sintesis saja. Secara kritis dikatakan karena pertanyaan-pertanyaan atau permasalahan teori hukum tidak cukup dijawab secara “*Otomatis*” Oleh hukum positif karena memerlukan argumentasi penalaran¹⁰

Teori bisa digunakan untuk menjelaskan fakta dan peristiwa hukum yang terjadi. Setiap orang dapat meletakkan fungsi dan kegunaan teori sebagai pisau analisis pembahasan tentang peristiwa atau fakta hukum yang diajukan dalam sebuah masalah. Sejalan dengan hal tersebut, maka ada beberapa teori-teori yang digunakan dalam tulisan ilmiah tesis ini adalah:

a). Teori Kewenangan

Grand Theory dalam penelitian ini adalah teori kewenangan.

Menurut Salim HS dan Erlies Nurbani, teori kewenangan merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kekuasaan dari organ pemerintah untuk melakukan kewenangannya baik dalam lapangan

¹⁰ Sudikno Mertokusumo. *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2012, Hlm.

hukum publik maupun privat¹¹ Sumber kewenangan bagi Penjabat atau Organ/ Institusi Pemerintahan adalah dengan cara Atribusi, Delegasi dan Mandat, yang dikuatkan dengan hukum positif (Peraturan Per Undang-undangan).

Wewenang merupakan bagian yang penting dalam Hukum Tata Pemerintahan, Karna dengan wewenang itulah pemerintah dapat menjalankan fungsinya. Kebiasaan tindakan pemerintah diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam perundang-undangan. Perihal Kewenangan dapat dilihat dari konstitusi negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan atau perbuatan hukum¹²

Kewenangan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memiliki arti hak dan kewajiban untuk bertindak, Kewenangan, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, dalam Juniarso Ridhwan dan Ahmad Sodik yang dimaksud dengan kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang dimaksud dengan kekuasaan formal, yang berasal dari kekuasaan legislative (diberi oleh Undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Sedangkan yang dimaksud dengan wewenang

¹¹ H.P Pannggabean, *Penerapan Teori Hukum dalam Sistem Peradilan Indonesia*, PT. Alumni, Jakarta, 2014, Hlm. 195

¹² SF., Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administrasi Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, Hlm. 154

(*competence bevoegheid*), masih menurut Prajudi Atmosudirdjo dalam kutipan adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan/menerbitkan surta-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangannya masih berada ditangan menteri (*delegasi wewenang*).¹³ Philipus M Hadjon membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas yaitu kewenangan untuk memutuskan mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*verge norm*).

Kekuasaan sering bersumber pada wewenang formal (*formal authority*) yang memberikan wewenang atau kekuasaan kepada seseorang atau pada suatu pihak dalam satu bidang tertentu. Dalam hal demikian dapat dikatakan bahwa kekuasaan bersumber pada hukum, yaitu ketentuan yang mengatur pemberian wewenang tadi.¹⁴

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbut. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Dalam kaitan dengan otonoi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana

¹³ Juniarso Ridhwan dan Ahmad Sodik, *Hukum Tata Ruang Dalam konsep Otonomi Daerah*, Nuansa Bandung, 2008 hal 111

¹⁴ Mochtar Kusuma Atmaja, *Fungsi dan perkembangan hukum dalam pembangunan Nasional*, Bina Cipta Bandung 1975 hal 74.

mestinya. Vertical berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.¹⁵

Wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu, atribusi, delegasi dan mandat.¹⁶

Setiap Tindakan Pemerintah, disyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Kewenangan yang sah itu diperoleh dari tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandate adalah kewenangan yang berasal dari Pelimpahan.

Berkenaan dengan Kewenangan Negara dalam Pelaksanaan Hak Menguasai Negara berada dalam kewenangan Presiden selaku pemegang mandate dari bangsa Indonesia yang dibantu oleh Menteri Bidang Agraria beserta aparturnya, sebagaimana dijelaskan “ Negara sebagai organisasi kekuasaan, berwenang mengatur, membuat peraturan dan menyelenggarakan /melaksanakan (*execuation*) atas penggunaan atau peruntukan (*USE*), persediaan (*Reservation*), dan pemeliharaan (*Mainteanance*) bumi, air dan Ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dalam pelaksanaan Hak Menguasai Negara itu,

¹⁵ Bagir Manan, *wewenang Propinsi, Kabupaten dan kota, dalam rangka otonomi daerah*, makalah pada seminar nasional, FH Unpad Bandung, 13 Mei 2000, hal 1-2

¹⁶ Ridhwan HR *Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi -7, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hal 101

berada dalam kewenangan Presiden selaku pemegang mandate dari Bangsa Indonesia yang dibantu oleh Menteri Bidang Agraria beserta Aparaturnya.¹⁷

b). Teori Kepastian Hukum

Menurut Van Apeldoorn, Bahwa dalam teori kepastian hukum dapat ditentukan hukum apa yang akan berlaku untuk suatu masalah-masalah yang konkret. Dengan Dapat ditentukannya aturan-aturan hukum untuk masalah-masalah yang konkret tersebut, maka pihak yang akan berpekerja telah dapat mengetahui sejak awal ketentuan-ketentuan apa saja yang akan dipergunakan dalam menyelesaikan sengketa tersebut. Karna tujuan awal dari kepastian hukum adalah memberikan perlindungan hukum¹⁸

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran Positivisme di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom yang mandiri, karena bagi penganut aliran ini, tujuan hukum

¹⁷ A. P. Parindungan , “ Komenta r Atas Undang-Undang Pokok Agraria”l, Penerbit Alumni, Bandung,1990, Hlm. 29

¹⁸Van Apeldoorn dalam Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*,Kencana, Jakarta,2010, Hlm. 60

tidak lain sekedar menjamin terwujudnya oleh hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian¹⁹.

Menurut Gustav Radbruch, hukum itu harus mengandung tiga nilai dasar, yaitu²⁰

a. Asas Kepastian hukum (*rechtmatigheid*), yaitu meninjau dari sudut yuridis

b. Asas Keadilan hukum (*gerechtigheit*), yang meninjau dari sudut filosofis dimana keadilan merupakan kesamaan hak untuk semua orang di hadapan hukum/ pengadilan

c. Asas Kemanfaatan Hukum (*zweckmatigheid/ doelmatigheid/ utility*)

Tujuan Hukum yang mendekati dengan kenyataannya adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan kepada kepastian hukum, Sedangkan untuk fungsional lebih mengutamakan kemanfaatan hukum. Dan Jika dapat dikemukakan bahwa

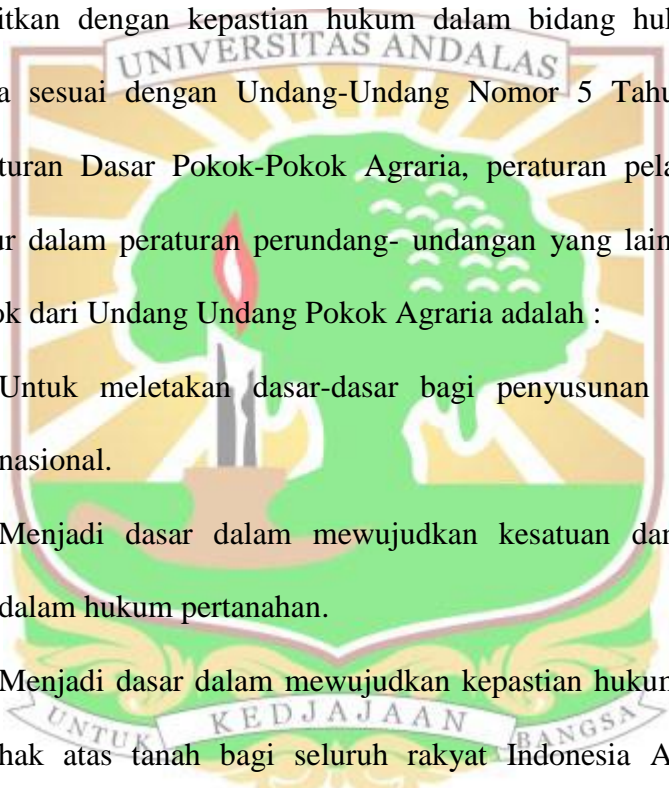
Summun ius, Summun Injuria, Summun lex, summa crux, yang mana artinya hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya. Dengan demikian kendatipun keadilan bukanlah merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantive adalah sebuah keadilan²¹

¹⁹ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 1999, hlm.23

²⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti: Bandung, 2012, hlm: 19

²¹ Domikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari : Memahami dan memahami hukum*, Yogyakarta, Laksbang Pressindo, 2010, Hlm 59

Kepastian hukum suatu kejelasan terkait penegakan hukum. Karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tahu kejelasan akan hak dan kewajiban menurut hukum. Tanpa ada kepastian hukum maka orang akan tidak tahu apa yang harus diperbuat, tidak mengetahui perbuatannya benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang oleh hukum. Kepastian hukum ini dapat diwujudkan melalui penormaan yang baik dan jelas dalam suatu Undang-Undang dan akan jelas pula penerapannya. Jika dikaitkan dengan kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan maka sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, peraturan pelaksanaannya akan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain. Adapun tujuan pokok dari Undang Undang Pokok Agraria adalah :

- 
- a. Untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agrarian nasional.
 - b. Menjadi dasar dalam mewujudkan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
 - c. Menjadi dasar dalam mewujudkan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia Artinya kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan adalah para pemegang hak harus memperoleh kepastian mengenai haknya dan adanya instruksi yang jelas bagi pemerintah.

Berkaitan dengan Objek Penelitian penulis, juga akan membahas mengenai kepastian hukum dari bangunan bangunan yang berdiri pada Sempadan danau Maninjau, Karna Memberikan pelayanan publik yang

berkepastian hukum terhadap masyarakat merupakan tuntutan dari asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik yaitu asas kepastian hukum dimana dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Negara. Pelayanan publik apabila dikaitkan dengan IMB, banyak terdapat bangunan yang didirikan tanpa didahului dengan pengajuan permohonan IMB dan banyak bangunan yang berdiri tanpa dimilikinya IMB merupakan contoh dari ketidakpastian hukum terhadap perlindungan kepentingan pemerintah maupun kepentingan masyarakat yang ditujukan atas kepentingan hak atas tanah.²² Padahal ijin merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi untuk mengemudikan tingkah laku warga.²³ Fakta di lapangan membuktikan banyak bangunan yang tidak mempunyai IMB dibandingkan yang mempunyai IMB terutama dalam penelitian penulis lakukan di Kawasan Danau Maninjau, agam, Sumatera Barat.

- c). Teori Kelembagaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
 - 1. Hubungan Antara Pemerintah pusat Dan Pemerintah Daerah
 - a. Prinsip Pelaksanaan Otonomi Daerah

Dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan : "Negara Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi

²² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm 254.

²³ Philipus M. Hadjon (penyunting), *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm5.

atas kabupaten dan kota, yang tiap- tiap provinsi, kabupaten, kota mempunyai pemerintahan daerah, yang atur dengan Undang-Undang”

Ketentuan konstitusional ini memberikan pesan negara Republik Indonesia dibangun dalam bentuk kerangka negara yang berbentuk kesatuan, bukan federasi. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945. Ini berarti negara Kesatuan Republik Indonesia secara hierarkis struktural terbagi atas Pemerintah Pusat disatu sisi dan Pemerintahan Daerah disisi lainnya. Hal ini sejalan dengan pendapat Ateng Sjariffudin mengatakan bahwa istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atas kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian yang harus dipertanggung jawabkan”²⁴

Dalam Rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar diseluruh pelosok negara dan membina kesatuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dikembangkan atas dasar keutuhan negara kesatuan dan diarahkan pada pelaksanaan Otonomi Daerah secara nyata, dinamis, dan bertanggungjawab dan dapat menjamin perkembangan dan pembangunan dan daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi.

²⁴ B. Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi daerah dan Titik Berat Urusan Rumah Tangga Daerah*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 1998, hlm. 27

Pemberian Otonomi kepada Daerah dilakukan bersama-sama dengan Dekonsentrasi. Asas dekonsentrasi dan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah sama pentingnya. Apakah suatu urusan pemerintah di daerah akan tetap diselenggarakan oleh perangkat Pemerintah Pusat (Atas dasar asas dekonsentrasi) atau diserahkan kepada daerah sehingga menjadi urusan Otonomi (atas dasar asas desentralisasi) terutama didasarkan pada daya guna dan hasil guna penyelenggaraan urusan pemerintah itu.²⁵ Karna negara kita adalah negara kesatuan, penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan pelaksanaan usaha-usaha serta kegiatan-kegiatan apa pun dalam rangka kenegaraan harus tetap dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Hubungan Antara Kewajiban Dan Struktur Pemerintah Daerah

Kekuasaan dan wewenang pemerintah daerah sebenarnya adalah pelimpahan dari pemerintah pusat kepada daerah. Apabila dilihat dari segi pemerintahan pusat , pemerintah daerah otonom adalah organ pemerintah pusat. Akan tetapi, apabila dilihat dari segi pemerintah daerah, pemerintah daerah adalah pemerintah otonom. Tugas dan wewenang pemerintah daerah otonom harus dijelaskan dengan tegas. Dengan demikian, tidak akan terjadi suatu wewenang dalam pelaksanaan pemerintahan dikerjakan bersama oleh pemerintah pusat dan oleh pemerintah daerah atau sama sekali tidak dikerjakan , baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

²⁵ C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2011, Hlm. 151

3. Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Jalannya Pemerintah Daerah.

Fungsi pengawasan itu penting sekali untuk menjamin terlaksananya kebijaksanaan pemerintah dan rencana pembangunan pada umumnya.²⁶

Dalam organisasi pemerintahan, pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin:

- a. Keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintah oleh pemerintah daerah dan pemerintah pusat, dan
- b. Kelancaran penyelenggaraan pemerintah secara berdaya guna dan berhasil guna.

Pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah meliputi:

- a. Pengawasan umum;
- b. Pengawasan Preventif
- c. Pengawasan represif.

Pengawasan umum adalah pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap keseluruhan pelaksanaan tugas dan wewenang yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Pengawasan umum itu meliputi:

1. Bidang pemerintahan,
2. Bidang kepegawaian,
3. Bidang keuangan dan peralatan,
4. Bidang pembangunan,

²⁶ C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2011, Hlm. 154-

5. Bidang perumahan daerah,
6. bidang yayasan, dan lain-lain yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Pengawasan preventive mengharuskan setiap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai pokok tertentu berlaku sesudah mendapat pengesahan dari: Menteri Dalam Negeri, bagi peraturan daerah dan keputusan kepala daerah, dan Gubernur Kepala Daerah, bagi peraturan daerah dan keputusan kepala daerah

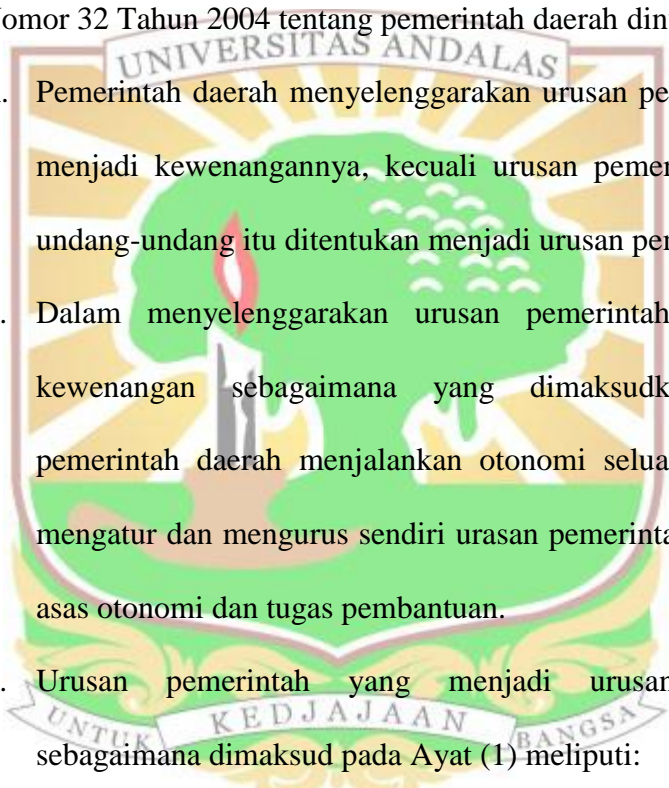
Peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang memerlukan pengesahan ialah peraturan atau keputusan yang menyangkut hal-hal sebagai berikut.

- a) Menetapkan ketentuan-ketentuan yang menyangkut rakyat dan mengandung perintah, larangan, keharusan berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu yang ditunjuk langsung kepada rakyat
- b) Mengadakan ancaman pidana denda atau hukuman kurungan atas pelanggaran tertentu
- c) Memberikan bahan kepada rakyat (pajak dan retribusi daerah)
- d) Mengadakan utang-piutang, menanggung pinjaman, mengadakan perusahaan daerah, menetapkan dan mengubah APBD, menetapkan perhitungan APBD, mengatur gaji pegawai dan lain-lain

Pengawasan represif menyangkut penangguhan atau pembatalan peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundangan yang tingkatannya lebih tinggi. Pengawasan

represif dapat dilakukan oleh pejabat yang berwenang terhadap semua peraturan daerah dan keputusan kepala daerah

Untuk mengetahui apakah pemerintah daerah memperoleh wewenang dibidang penerbitan perizinan melalui atribusi, maka perlu ditelaah urusan-urusan yang menjadi wewenang pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Untuk hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 10 Ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dinyatakan:

- 
- A. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang itu ditentukan menjadi urusan pemerintah.
- B. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan sebagaimana yang dimaksudkan Ayat (1), pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- C. Urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) meliputi:
- 1) Politik luar negeri.
 - 2) Pertahanan.
 - 3) Keamanan.
 - 4) Yustisi.
 - 5) Moneter dan Fiscal Nasional.
 - 6) Agama.

Dengan melihat ruang lingkup kewenangan daerah, dapat dipastikan, urusan penerbitan perizinan termasuk dalam urusan otonomi daerah sebenarnya menjadi bagian integral dan urusan otonomi daerah, sebab wewenang penerbitan perizinan didistribusikan kepada badan dan pejabat administrasi negara, keterlibatan administrasi negara dalam bidang perizinan pada dasarnya merupakan sikap tindak hukum yang memperkenankan permohonan untuk melakukan suatu kegiatan sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam bentuk surat keputusan.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah mendefinisikan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan menurut Suparmoko dalam Baihaqi otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

4. Asas-asas Otonomi Daerah

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ada beberapa asas otonomi daerah, antara lain:

- 1) Asas Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
- 2) Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
- 3) Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah Otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Kesimpulan bahwa otonomi daerah adalah hak, kewajiban dan kewenangan daerah otonom untuk mengatur, mengurus, dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dan terdapat beberapa asas otonomi daerah yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, tugas pembantu, dan perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah.

2. Kerangka Konseptual

Dalam sebuah kajian ilmiah akademik, penelitian ini menggunakan beberapa konsep yang memberikan perumusan tentang pengertian yang berkaitan dengan topic yang diteliti topic-topik tersebut menjadi batasan dalam suatu objek kajian. Konsep-konsep yang terdapat dalam judul rencana penelitian ini adalah:

a) Kewenangan

Kewenangan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memiliki arti hak dan kewajiban untuk bertindak, Kewenangan, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan swring disejajarkan dengan istilah belanda (*bevogheid*) yang berarti wewenang atau berkuasa

b). Izin (*vergunning*)

Izin (*vergunning*) adalah: suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan.

Menurut Pasal 1 Ayat (19) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, bahwa izin adalah keputusan pejabat pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan warga masyarakat sesuai dengann ketentuan peraturan perundang-undangan.

c). Bangunan

Bangunan gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus. Secara umum pengertian bangunan adalah sesuatu yang memakan tempat.²⁷

d). Ruang

Ruang adalah Wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.

e). Pemerintah Daerah

Menurut Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

²⁷ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, Hm. 195

G. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsideran²⁸. Metode penelitian hukum dapat diartikan sebagai cara untuk melakukan penelitian-penelitian yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis dan metodologis baik yang bersifat asas-asas hukum atau norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, maupun yang berkenaan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat. Maka dari itu, metode penelitian yang digunakan harus sesuai dengan ilmu pengetahuan dan sejalan dengan objek yang diteliti. Penelitian ini dilakukan di Maninjau, Kabupaten Agam, Sumatera Barat.

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah bersifat yuridis Empiris yaitu pendekatan yang dilakukan terhadap norma hukum yang berlaku dihubungkan dengan fakta-fakta yang ada di lapangan.²⁹ Pendekatan Yuridis digunakan untuk menganalisa berbagai peraturan perundang-undangan berkaitan dengan permasalahan diatas, sedangkan pendekatan empiris digunakan untuk menganalisa hukum dengan melihat suatu kenyataan hukum yang berlaku dalam masyarakat.³⁰

Dengan pendekatan masalah yang bersifat yuridis Empiris tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang Pengawasan

²⁸ Soerjano Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia: UI Press, 2007, hlm.42.

²⁹ Bambang Sugono, *Metode penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Grafindo Persada, 1996, hlm. 72.

³⁰ Zainuddin ali, *Metode penelitian hukm*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, Hlm.105

Terhadap Bangunan Rumah Di Sepanjang Tepian Danau Maninjau Oleh Pemerintah Kabupaten Agam.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang bertujuan melukiskan tentang keadaan suatu hal didaerah tertentu dan pada waktu tertentu. Penelitian ini berdasarkan sifatnya merupakan penelitian bersifat deskriptif analitis yang bertujuan memaparkan hasil penelitian yang sedetil mungkin tentang masalah yang diangkat diatas, serta kendala yang dihadapi dan solusi apa yang dapat diberikan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

a. Data primer

Data penelitian yang diperoleh langsung melalui Wawancara dan survei lapangan berkaitan dengan perilaku masyarakat.³¹ Dalam hal ini data di peroleh melalui Wawancara dengan Bidang Tata Ruang di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Agam, Ahli Lingkungan serta masyarakat terkait serta melihat langsung kondisi dari Danau Maninjau.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh secara tidak langsung, yaitu dari bahan dokumentasi dan bahan tertulis :

- 1). Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat seperti peraturan Perundang-undangan dan yurisprudensi yang digunakan

³¹Zainuddin ali, *Metode penelitian hukm*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 23.

dalam penelitian. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer terdiri dari :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria
- c. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

e. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

f. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah

g. Peraturan Pemerintahan Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan.

h. Perpres Nomor 60 Tahun 2021 tentang Penyelamatan Danau Prioritas Nasional

i. Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 13 Tahun 2011 Tentangrencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Agamtahun 2010 -2030.

j. Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau

2). Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku yang menunjang penelitian, jurnal hukum, rancangan, undang-undang, hasil-hasil



penelitian dan pendapat pakar hukum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian ini.

- 3). Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), Kamus Bahasa Indonesia, dan Ensiklopedia.

4. Metode Pengumpulan Data

a). Wawancara

Wawancara merupakan cara yang digunakan untuk memperoleh keterangan secara lisan guna mencapai tujuan tertentu, dan tujuan ini dapat bermacam-macam antara lain untuk diagnosa dan *treatment* yang biasa dilakukan dokter atau psikoalgi atau untuk keperluan mendapatkan berita seperti yang dilakukan wartawan dan untuk melakukan penelitian dan lain-lain.

b). Studi Dokumen

Studi dokumen meliputi pengambilan data-data atau dokumen-dokumen baik berupa berkas maupun dokumen hukum lainnya pada instansi yang relevan dengan objek penelitian.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a). Pengolahan Data

Setelah data dikumpulkan dari lapangan dengan lengkap, maka tahap berikutnya adalah mengelola dan menganalisis data, yang pada pokoknya terdiri dari langkah-langkah sebagai berikut:³²

³²Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja grafindo Persada, 2007, hlm. 125.

