

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang berbentuk Republik yang kedaulatannya berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Menurut Mahfud MD, Indonesia merupakan Negara Hukum yang bertujuan menciptakan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.¹ Di dalam alinea ke empat Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Untuk dapat mewujudkan tujuan negara tersebut, semestinya negara dapat melaksanakan pembangunan sebagai penunjang dalam tercapainya tujuan tadi dengan suatu perencanaan yang cermat dan pengawasan terarah secara optimal.² Tanpa pengawasan yang optimal, akan terbuka peluang terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan kewenangan, sehingga akan mengakibatkan kerugian keuangan negara, dan tidak terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Dengan adanya

¹Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006, Hlm. 17.

²Juniarso Ridwan, Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Nuansa, Bandung, 2013, Hlm. 28.

perkembangan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintah (Otonomi Daerah) di Indonesia akan membawa konsekuensi terhadap makin besarnya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, disatu sisi, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri secara otonom.

Daerah Otonom merupakan kesatuan masyarakat yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³ Dengan kata lain pemerintah daerah dalam mengatur otonominya terbatas hanya seluas daerah atau wilayahnya saja.⁴Otonomi yang diberikan dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proporsional.⁵

Dengan memperhatikan prinsip-prinsip Kewenangan Daerah yang di atur dalam Pasal 13 ayat (1) Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan pembagian urusan Pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan Daerah Kabupaten atau Kota sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip Akuntabilitas, Efisiensi, Eksternalitas serta kepentingan strategis

³Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung, 1982, Hlm. 9.

⁴Viktor M Situmorang dan Cormentina Sitanggang,, *Hukum Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, Hlm. 60.

⁵M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta, 2013, Hlm. 7.

nasional. Dalam hal ini Pemerintah atas nama Pejabat Pemerintah mempunyai hak untuk menggunakan kewenangannya sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan “Pejabat Pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan Kewenangan dalam mengambil Keputusan dan/atau tindakan”.

Agar tercapainya urusan pemerintahan dalam penyelenggaraan pembangunan maka diperlukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan tersebut. Pengawasan merupakan sebagian dari kewenangan pemerintahan secara menyeluruh, karena pada tingkat terakhir Pemerintah Pusatlah yang harus bertanggung jawab mengenai seluruh penyelenggaraan pemerintahan negara dan daerah.⁶ Pengawasan ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan pembangunan berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sistem pengawasan secara nasional terdiri atas pengawasan internal, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang terdapat di dalam lingkungan unit organisasi atau lembaga yang bersangkutan. Sedangkan Pengawasan Eksternal merupakan pengawasan atau pemeriksaan yang dilakukan oleh unit pengawasan yang ada diluar unit organisasi atau lembaga yang diawasi.

⁶ Irawan Soejito, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Dan Keputusan Kepala Daerah*, PT Bina Aksara, Jakarta, 1983, Hlm. 11.

Untuk menghindari ketimpangan hukum dalam penyelenggaraan pembangunan maka diperlukan upaya koordinasi pengawasan sejak saat perumusan perencanaan pembangunan sampai kepada pelaksanaan teknis pengawasan. Kasus yang marak terjadi saat ini, semakin banyaknya bangunan rumah yang dibangun masyarakat ditempat yang bukan menjadi peruntukannya yang dapat mengganggu ekosistem dan keseimbangan lingkungan sekitar. Salah satunya di sekitar kawasan Danau Singkarak yang mana sebagai salah satu objek wisata di Provinsi Sumatera Barat maka perlu dilakukan pengawasan terhadap pembangunan di sepanjang tepian. Danau Singkarak lebih dari itu masuk dalam kawasan lindung setempat.

Danau Singkarak merupakan sebuah Danau yang membentang di dua kabupaten di Provinsi Sumatera Barat, Indonesia, yaitu Kabupaten Solok dan Kabupaten Tanah Datar. Kawasan Danau Singkarak ini dilintasi oleh jalan Nasional dan jalur Kerta Api. Danau Singkarak merupakan Hulu Batang Ombilin.⁷ Di Tepian Danau Singkarak terdapat bangunan masyarakat baik itu bangunan permanen maupun semi permanen. Bangunan tersebut merupakan bangunan yang ditujukan untuk penyelenggaraan perekonomian masyarakat sekitar danau bahkan dijadikan tempat pemukiman. Disinyalir bangunan tersebut tidak

⁷[http://id.wikipedia.org/wiki/Danau Singkarak](http://id.wikipedia.org/wiki/Danau_Singkarak), Diakses tanggal 7 Januari 2016, Pukul 23.05 WIB

memenuhi syarat administratif maupun syarat teknis bangunan sehingga tidak terselenggara secara tertib dan diwujudkan sesuai dengan fungsinya.

Dengan adanya Peraturan Daerah Tanah Datar Nomor 4 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung Wilayah Kabupaten Tanah Datar ditentukanlah Tujuan, Kebijakan, dan Strategi dalam penyelenggaraan pembangunan, dimana Pemerintah Kabupaten Tanah Datar mempunyai kebijakan dalam penyelenggaraan bangunan gedung sesuai dengan kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan Kebijakan dalam penyelenggaraan bangunan gedung tersebut ditujukan untuk mewujudkan bangunan yang dapat menjamin keselamatan dan kenyamanan penghuni, ramah lingkungan serta dipenuhinya syarat administrasi dan syarat teknis bangunan tersebut. Selaras dengan Pasal 19 ayat (3) huruf a Peraturan Daerah Tanah Datar Nomor 2 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tanah Datar ditentukan Kawasan Sempadan Danau Singkarak, yang menyatakan “Kawasan sempadan danau sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdapat di Kecamatan Rambatan, Batipuh Selatan dengan ketentuan daratan dengan jarak 50-100 meter dari titik pasang tertinggi air danau”.

Berdasarkan Peraturan Daerah Tanah Datar Nomor 4 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung “Garis Sempadan adalah garis khayal yang ditarik pada jarak tertentu sejajar dengan As jalan, tepi sungai banjir dengan As pagar terhadap dinding terdepan bangunan yang merupakan

antara bagian kapling atau perkarangan yang boleh dan tidak boleh di bangun. Akan tetapi faktanya yang dapat dilihat dari kegiatan masyarakat disepanjang tepian Danau Singkarak yang meliputi wilayah administratif Kabupaten Tanah Datar secara nyata dan jelas melanggar Pasal 11 ayat (2) Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Bangunan Gedung menyatakan “Setiap mendirikan bangunan di atas, dan/atau di bawah tanah, air, dan/atau prasarana dan sarana umum tidak boleh mengganggu keseimbangan lingkungan, fungsi lindung kawasan, dan/atau fungsi prasarana dan sarana umum yang bersangkutan”. Dan Pasal 57 ayat (5) huruf a Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 menyatakan “Batas garis sempadan sungai ditetapkan untuk Danau dan Bendungan dan Talago Garis sempadan ditetapkan tidak kurang dari 100 meter dari titik air pasang tertinggi ke arah darat”

Tidak adanya sistem pengawasan yang ketat membuat masyarakat sekitar Danau Singkarak dengan mudah membangun bangunan rumah tanpa izin resmi dari Pemerintah di sepanjang tepian Danau Singkarak, baik itu bangunan permanen maupun semi permanen. Dengan banyaknya bangunan rumah di sepanjang tepian Danau Singkarak menunjukkan lemahnya kinerja pengawasan baik internal maupun eksternal dari pemerintah yang dapat mengakibatkan kerusakan lingkungan, sumber daya alam dan buatan yang ada di daerah danau tersebut. Dengan kata lain, tindakan hukum pemerintah dalam menjalankan fungsi pengawasan tidak

didasarkan pada wewenang yang diberikam oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada dasarnya wewenang pemerintah untuk mengeluarkan izin itu ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut.

Berdasarkan uraian fenomena dari kasus di atas terlihat bahwa, bangunan liar yang didirikan di sepanjang tepian Danau Singkarak disebabkan karena lemahnya pengawasan pemerintah dalam penyelenggaraan bangunan rumah tersebut. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk mengangkat skripsi dengan judul ***“PENGAWASAN TERHADAP BANGUNAN RUMAH DISEPANJANG TEPIAN DANAU SINGKARAK OLEH PEMERINTAH KABUPATEN TANAH DATAR”***

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini :

1. Bagaimana Pengawasan Terhadap Bangunan Rumah di Sepanjang Tepian Danau Singkarak Oleh Pemerintah Kabupaten Tanah Datar?
2. Apakah Kendala Pengawasan Terhadap Bangunan Rumah Disepanjang Tepian Danau Singkarak Oleh Pemerintah Kabupaten Tanah Datar?

C. Tujuan Penelitian

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

1. Untuk Mengetahui Bagaimana Pengawasan Terhadap Bangunan Rumah Disepanjang Tepian Danau Singkarak Oleh Pemerintah Kabupaten Tanah Datar.
2. Untuk Mengetahui Apakah Kendala Pengawasan Terhadap Bangunan Rumah Disepanjang Tepian Danau Singkarak Oleh Pemerintah Kabupaten Tanah Datar.

D. Manfaat Penelitian

Secara khusus, manfaat dari penelitian ini antara lain :

1. Manfaat Teoritis

- A. Penelitian bermanfaat bagi penulis yaitu dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap rumusan masalah dalam penelitian. Sehingga dapat diketahui bagaimana pengawasan terhadap bangunan rumah khususnya disepanjang tepian kawasan Danau Singkarak oleh Pemerintah Kabupaten Tanah Datar, dan juga dapat diketahui apakah kendala pengawasan terhadap bangunan rumah disepanjang tepian Danau Singkarak Oleh Pemerintah Kabupaten Tanah Datar.

B. Untuk menambah ilmu pengetahuan, memperluas cakrawala berfikir serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian hukum dan menuangkan dalam bentuk tulisan.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini dibagi berdasarkan peruntukan manfaatnya, yaitu :

A. Bagi kalangan akademisi, diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan dan dasar penelitian hukum lebih lanjut, bagi mereka yang berkeinginan mendalami dan memahami tentang Pengawasan Terhadap Bangunan Rumah Disepanjang Tepian Danau Singkarak Oleh Pemerintah Kabupaten Tanah Datar.

B. Bagi negara dalam hal ini pemerintah pusat beserta penyelenggara pemerintahan yang berada dibawahnya, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan kedepannya dalam rangka meningkatkan pengawasan negara terhadap pembangunan yang tidak sesuai Peraturan Perundang-undangan beserta jajarannya.

E. Metode Penelitian

Fungsi metode penelitian adalah alat untuk mengetahui sesuatu masalah yang akan diteliti, baik ilmu-ilmu sosial, ilmu hukum, maupun ilmu-ilmu lainnya.⁸

⁸ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011, Hlm. 22.

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah bersifat yuridis sosiologis yaitu pendekatan yang dilakukan terhadap norma hukum yang berlaku dihubungkan dengan fakta-fakta yang ada di lapangan.⁹ Berdasarkan pendekatan masalah yang bersifat yuridis sosiologis tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang Pengawasan Terhadap Bangunan Rumah Disepanjang Tepian Danau Singkarak Oleh Pemerintah Kabupaten Tanah Datar.

2. 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.¹⁰ Dalam hal ini data diperoleh melalui Wawancara dengan Kepala Bidang Tata Ruang beserta Staf di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Tanah Datar.

b. Data Sekunder

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

⁹Bambang Sugono, 1996, *Metode penelitian Hukum*, Rajawali Grafindo Persada, Jakarta, Hlm. 72.

¹⁰*Op. Cit*, Zainudin Ali, Hlm. 23.

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat seperti peraturan Perundang-undangan dan yurisprudensi yang digunakan dalam penelitian. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer terdiri dari :

a. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 perubahan kedua atas Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

c. Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

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

e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

f. Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Nomor 2 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tanah Datar Tahun 2012 – 2032.

g. Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Nomor 9 Tahun 2010 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah.

h. Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Nomor 4 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung.

i. Peraturan Bupati Tanah Datar Nomor 48 Tahun 2011 tentang Uraian dan Rincian Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Pada Dinas Pekerjaan Umum.

c. 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.

d. 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.

3. 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. Dalam hal ini data yang

diperoleh melalui wawancara dengan Kepala Bidang Tata Ruang beserta Staf di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Tanah Datar.

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.

4. 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 dilakukan editing yang merupakan pengeditan terhadap data-data yang telah dikumpulkan yang bertujuan untuk memeriksa kekurangan yang mungkin ditemukan dan memperbaikinya, editing juga bertujuan untuk memperoleh kepastian bahwa data yang diolah akurat dan dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.¹¹

b. Analisis Data

Semua data yang telah dikumpulkan yakni data primer dan data sekunder diolah secara kualitatif, yakni menghubungkan permasalahan yang dikemukakan dengan teori yang relevan sehingga diperoleh data yang tersusun secara sistematis dalam bentuk kalimat

¹¹ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2007, Hlm. 125.

sebagai gambaran dari apa yang telah diteliti dan telah dibahas untuk mendapatkan kesimpulan.

