

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 28H UUD 1995 Jo. Pasal 65 ayat (1) No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Oleh karena itu, negara, pemerintah, dan seluruh pemangku kepentingan berkewajiban untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan agar lingkungan hidup Indonesia dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain.¹

Lingkungan hidup Indonesia harus dilindungi dan dikelola dengan baik berdasarkan asas tanggung jawab negara, asas keberlanjutan, dan asas keadilan. Selain itu, pengelolaan lingkungan hidup harus dapat memberikan kemanfaatan ekonomi, sosial, dan budaya yang dilakukan berdasarkan prinsip kehati-hatian, demokrasi lingkungan, desentralisasi, serta pengakuan dan penghargaan terhadap kearifan lokal dan kearifan lingkungan.

Asas keberlanjutan adalah bahwa setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu

¹ Penjelasan umum Undang- undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

generasi dengan melakukan upaya pelestarian daya dukung ekosistem dan memperbaiki kualitas lingkungan hidup.

Asas keadilan bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara, baik lintas daerah, lintas generasi, maupun lintas gender.

Prinsip kehati-hatian adalah ketidakpastian mengenai dampak suatu usaha dan/atau kegiatan karena keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi bukan merupakan alasan untuk menunda langkah-langkah meminimalisasi atau menghindari ancaman terhadap pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menuntut dikembangkannya suatu sistem yang terpadu berupa suatu kebijakan nasional perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang harus dilaksanakan secara taat asas dan konsekuen dari pusat sampai ke daerah. Faktanya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup tidak selamanya dijalankan secara konsekuen sehingga masih menimbulkan masalah pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup yang sering tidak dapat ditanggulangi dengan cepat.²

Negara Indonesia merupakan salah satu negara dengan tingkat pencemaran yang sangat tinggi. Dari tahun ke tahun akumulasinya selalu bertambah dan cenderung tidak dapat terkendali, seperti kerusakan, kebakaran hutan, pencemaran air, banjir pada waktu musim penghujan, dan kekeringan pada waktu musim kemarau. Hal-hal ini sebagian besar disebabkan oleh kegiatan alam aktivitas

² *Ibid*

manusia yang melampaui batas. Hal ini juga terjadi pada danau Toba dimana masih banyak terjadi pencemaran air yang menyebabkan semakin rendahnya kualitas air danau Toba.

Danau Toba merupakan danau terbesar di Asia Tenggara, dan merupakan salah satu objek wisata yang ada di wilayah Provinsi Sumatera Utara. Danau Toba memiliki luas 1.145 kilometer persegi, dan kedalaman sekitar 500 meter dan di kelilingi 7 kabupaten³. Sebagai salah satu tempat wisata harusnya danau Toba terbebas dari pencemaran air, namun pada kenyataannya danau Toba terdapat banyak usaha Keramba Jaring Apung (KJA) yang dapat menjadi penyebab tercemarnya air danau Toba. Keramba Jaring apung (KJA) adalah sarana pemeliharaan ikan atau biota air yang mengapung di atas air. Hal tersebut berfungsi sebagai pembibitan atau budidaya ikan pada lokasi perairan baik laut, danau dan lokasi perairan lainnya. Di samping manfaat ekonomi yang dihasilkan dari kegiatan KJA, kegiatan ini juga memiliki dampak negatif bagi danau Toba yaitu menyebabkan pencemaran air.

Pencemaran air adalah suatu perubahan keadaan di suatu tempat penampungan air seperti danau, sungai, lautan dan air tanah akibat aktivitas manusia. Menurut Pasal 1 angka 14 UUPPLH pencemaran lingkungan hidup adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan. Kemudian menurut Pasal 1 angka 11 PP

³ <https://pesona.travel/destinasi/667/danau-toba-danau-kawah-kebanggaan-sumatera-utara> diakses tanggal 20 februari 2019

No. 82 tahun 2001 Tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air, pencemaran air adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi dan atau komponen lain ke dalam air oleh kegiatan manusia, sehingga kualitas air turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan air tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya. Air tercemar ketika telah terjadi pelanggaran baku mutu lingkungan dan ketika tidak bisa mendukung kehidupan manusia, seperti air minum, dan atau mengalami pergeseran ditandai dalam kemampuannya untuk mendukung komunitas penyusun biotik, seperti ikan dan makhluk hidup yang ada di air lainnya.

Air bersih memiliki berbagai macam fungsi yang sangat membantu kehidupan manusia. Pemanfaatan terbesar danau, sungai, lautan dan air tanah adalah untuk irigasi pertanian, bahan baku air minum, sebagai saluran pembuangan air hujan dan air limbah, bahkan sebenarnya berpotensi sebagai objek wisata. Pencemaran air merupakan penyebab utama gangguan kesehatan manusia/ penyakit. Hasil penelitian menunjukkan bahwa di seluruh dunia, lebih dari 14.000 orang meninggal dunia setiap hari akibat penyakit yang ditimbulkan oleh pencemaran air,⁴ sebagai salah satu danau yang dapat dimanfaatkan untuk kegiatan industri pariwisata dan perikanan, danau Toba memiliki resiko tinggi untuk tercemar.

Pada saat ini danau Toba dimanfaatkan sebagai lahan budidaya ikan dengan sistem KJA. Perkembangan KJA sangat pesat hampir di setiap kabupaten di pinggiran danau Toba baik perusahaan maupun masyarakat sekitar memiliki KJA,

⁴ <https://pollutiononmyearth.weebly.com/pencemaran-air.html> diakses 19 Februari 2019

karena kegiatan ini merupakan usaha yang menjanjikan. Masyarakat sekitar danau Toba dalam melakukan kegiatan KJA ini sangat berlebihan dan tidak teratur sehingga memiliki dampak buruk terhadap kualitas air danau Toba itu sendiri, hampir berton-ton pakan ikan (pelet) dibuang di danau Toba setiap harinya, yang menyebabkan terjadinya perubahan terhadap air danau Toba akibat sisa dari pelet tersebut, yang menyebabkan air danau Toba menjadi keruh serta menimbulkan munculnya spesies baru di danau Toba yaitu lintah dan kutu air.

Pemerintah telah mengatur tentang tata ruang kawasan danau Toba dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba dan Sekitarnya. Dalam Pasal 7 huruf e berisi tentang Pengendalian Kawasan Budidaya Perikanan danau Toba, dan telah diatur zona-zona untuk melakukan kegiatan KJA . Realitanya meski telah di keluarkannya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan danau Toba dan Sekitarnya, masih banyak masyarakat tidak peduli terhadap zona-zona yang telah diatur dalam Peraturan Presiden tersebut, masyarakat tidak peduli terhadap dampak KJA mereka yang menyebabkan terjadinya pencemaran dan berkurangnya jumlah wisatawan yang ada di danau Toba.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : “PELAKSANAAN PENGAWASAN TERHADAP KERAMBA JARING APUNG (KJA) SEBAGAI UPAYA PENCEGAHAN PENCEMARAN DI DANAU TOBA KABUPATEN SIMALUNGUN”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka dapat dirumuskan permasalahannya adalah: "Bagaimana pelaksanaan pengawasan terhadap kegiatan Keramba Jaring Apung (KJA), sebagai upaya pencegahan pencemaran di danau Toba kabupaten Simalungun?"

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan pengawasan terhadap kegiatan Keramba Jaring Apung (KJA), sebagai upaya pencegahan pencemaran di danau Toba kabupaten Simalungun.

D. Manfaat Penelitian

Penulisan skripsi ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan hukum lingkungan, serta peran pelaksanaan pengawasan Dinas Lingkungan Hidup serta peran pelaku kegiatan Keramba Jaring Apung dalam pengendalian pencemaran air danau Toba khususnya dalam kegiatan Keramba Jaring Apung.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah Daerah Simalungun

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah Kabupaten Simalungun, khususnya Dinas Lingkungan Hidup sebagai pelaksana pengawasan dan pengendalian pencemaran lingkungan hidup.

b. Bagi masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan menyadarkan masyarakat dan pelaku usaha Keramba Jaring Apung akan perannya dalam upaya pengendalian pencemaran lingkungan hidup dengan ikut serta dan mendukung pelaksanaan pengawasan dan pengendalian pencemaran khususnya air danau Toba sebagai akibat kegiatan Keramba Jaring Apung di kabupaten Simalungun.

c. Bagi penulis

Hasil penulisan ini sebagai salah satu syarat bagi penulis untuk mendapatkan gelar sarjana hukum di fakultas hukum Atma Jaya Yogyakarta.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian dengan judul ” Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Pencemaran Akibat Limbah Keramba Jaring Apung (KJA) Di Danau Toba Kecamatan Girsang Sipangan Bolon” merupakan karya asli bukan duplikat dari skripsi sebelumnya. Beberapa skripsi yang meneliti tema yang mirip, tetapi berbeda dengan penelitian Penulis. Berikut ini adalah beberapa skripsi tersebut:

1. Disusun oleh : Adrianus Heldhy
 - Instansi : Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta
 - Tahun Penelitian : 2018
 - Judul :
- Peran Dinas Lingkungan Hidup Dalam Pengendalian Pencemaran Air Sungai Kapuas Sebagai Akibat Sampah Pasar Junjung Buih Di Kabupaten Sintang

a. Rumusan masalah :

- 1) Bagaimana peran Dinas Lingkungan Hidup dalam pengendalian Pencemaran Air sungai Kapuas sebagai akibat sampah pasar junjung buih di kabupaten Sintang?
- 2) Apa saja hambatan yang dihadapi Dinas Lingkungan Hidup dalam Pengendalian Pencemaran Air sungai Kapuas sebagai akibat sampah pasar junjung buih di kabupaten Sintang

b. Hasil penelitian :

Bahwa Dinas Lingkungan Hidup sudah melakukan pengendalian pencemaran air sungai Kapuas sebagai akibat sampah pasar Jungjung Buih di Kabupaten Sintang melalui pengelolaan sampah sesuai dengan perda no 4 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Sampah Rumah dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga, tetapi belum secara maksimal dilakukan karena tidak adanya pemilahan sampah berdasarkan jenis dan sifatnya. Belum maksimalnya pengelolaan sampah pasar Jungjung Buih sebagai upaya pengendalian pencemaran disebabkan oleh adanya kendala sebagai berikut :

- 1) Kurangnya kesadaran para pedagang pasar Jungjung Buih dalam pengelolaan sampah pasar
- 2) Keterbatasan sarana dan prasarana pengelolaan sampah pasar Jungjung Buih sebagai akibat keterbatasan dana DLH kabupaten Sintang.

2. Disusun oleh : Fransiska Septi Widiastuti
Instansi : Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta
Tahun Penelitian : 2015
Judul : Pengelolaan Sampah Pasar Serigi Sebagai Upaya Pencegahan Pencemaran Sungai Karangmus Di Kota Samarinda

a. Rumusan masalah :
Bagaimana pengelolaan sampah pasar Segiri sebagai upaya pencegahan pencemaran sungai Karangmusmus di Kota Samarinda?

b. Hasil penelitian :
Pengelolaan sampah pasar segiri sebagai upaya pencegahan pencemaran sungai Karangmusmus sudah dilakukan, tetapi belum secara maksimal sesuai dengan kehendak Undang- undang Nomor 18 Tahun 2008 jo peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 02 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Sampah karena belum adanya pemilahan sampah, dan masih adanya sebagian pedagang yang membuang sampah ke dalam sungai Karangmumus. Belum maksimalnya pengelolaan sampah Pasar Segiri sebagai upaya pencegahan pencemaran sungai Karangmumus disebabkan oleh adanya kendala sebagai berikut :

- 1) Kesadaran dari masyarakat yang tinggal di dalam pasar Segiri dan para pedagang masih kurang akan pentingnya kebersihan dan membuang sampah pada tempatnya.
- 2) Tidak hanya warga masyarakat yang tinggal di sekitar pasar Segiri dan sungai Karangmumus saja yang sering membuang sampah ke

dalam sungai tetapi juga warga masyarakat yang melintasi Sungai Karangmumus.

- 3) Kurangnya koordinasi antara DKP dan BLH maupun UPTD Dinas Pasar dalam hal penanganan sampah di pasar Segiri dan yang berada di dalam sungai Karangmumus itu sendiri.

3. Disusun oleh : Eka Letari Hutahean
 Instansi : Fakultas Biologi Universitas Negeri Medan
 Tahun Penelitian : 2015
 Judul : Dampak Aktivitas Keramba Jaring Apung (KJA)
 Terhadap Kelimpahan Plankton Di Danau Toba

a. Rumusan masalah :

Bagaimana dampak aktivitas Keramba Jaring Apung terhadap kelimpahan plankton di Danau Toba?

b. Hasil penelitian :

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan mengenai kelimpahan plankton dan keterkaitannya dengan kualitas air di perairan Danau Toba Haranggaol dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Sifat fisik – kimia Perairan Danau Toba berdasarkan PP No.82 Tahun 2001 Tentang Pengelolaan Kualitas Air Dan Pengendalian Pencemaran Air masih dalam kondisi yang baik, yaitu masuk ke dalam perairan Kelas I, karenatidak melewati baku mutu yang sudah ditetapkan

2. Nilai kelimpahan tertinggi berada pada stasiun I dan kelimpahan terendah berada pada stasiun II.
3. Indeks keanekaragaman tertinggi berada pada stasiun 0 dan yang terendah berada pada stasiun I.
4. Indeks keseragaman tertinggi berada pada stasiun 0 dan yang terendah berada pada stasiun I.
5. Indeks Dominansi tertinggi berada pada stasiun I dan yang terendah berada pada stasiun 0 .

Ketiga skripsi tersebut berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis. Adrianus Heldhy memfokuskan penelitiannya terhadap Peran Dinas Lingkungan Hidup Dalam Pengendalian Pencemaran Air Sungai Kapuas Sebagai Akibat Sampah Pasar Junjung Buih Di Kabupaten Sintang. Kedua, Fransiska Septi Widiastuti, lebih memfokuskan penelitiannya tentang bagaimana Pengelolaan Sampah Pasar Serigi Sebagai Upaya Pencegahan Pencemaran Sungai Karangmus Di Kota Samarinda. Dan yang ketiga, Eka Letari Hutahean lebih memfokuskan bagaimana Dampak Aktivitas Keramba Jaring Apung (KJA) Terhadap Kelimpahan Plankton Di Danau Toba, sedangkan tulisan ini lebih memfokuskan penelitiannya terhadap Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Pencemaran Akibat Limbah Keramba Jaring Apung (KJA) Di Danau Toba Kecamatan Girsang Sipangan Bolon

F. Batasan Konsep

1. Pelaksanaan

Pengertian Pelaksanaan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yaitu

proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan, keputusan, dan sebagainya) ⁵.

2. Pengawasan

Pengawasan adalah serangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup dan/atau Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup (PPLH) Daerah untuk mengetahui, memastikan, dan menetapkan tingkat ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan atas ketentuan yang ditetapkan dalam izin lingkungan dan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

3. Keramba Jaring Apung

Keramba Jaring Apung yang selanjutnya disingkat KJA adalah tempat pemeliharaan ikan yang terapung di permukaan air, sebagaimana dimuat dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 29 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2014 Tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba Dan Sekitarnya.

4. Danau

Danau adalah bagian dari sungai yang lebar dan kedalamannya secara alamiah jauh melebihi ruas-ruas lain dari sungai yang bersangkutan , sebagaimana di tegaskan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2015 Tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai Dan Garis Sempadan Danau.

⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia. [Online]. Tersedia di kbbi.kemdikbud.go.id/ diakses tanggal 19 februari 2019

5. Pencemaran Air (Danau)

Pencemaran air adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi dan atau komponen lain ke dalam air oleh kegiatan manusia, sehingga kualitas air turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan air tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya, sebagaimana ditegaskan dalam pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2001 Tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air.

G. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris, yaitu penelitian hukum yang berfokus pada perilaku masyarakat hukum. Penelitian ini dilakukan secara langsung kepada responden sebagai data utama yang didukung dengan data sekunder sebagai penunjang.

2. Sumber Data

a. Data primer

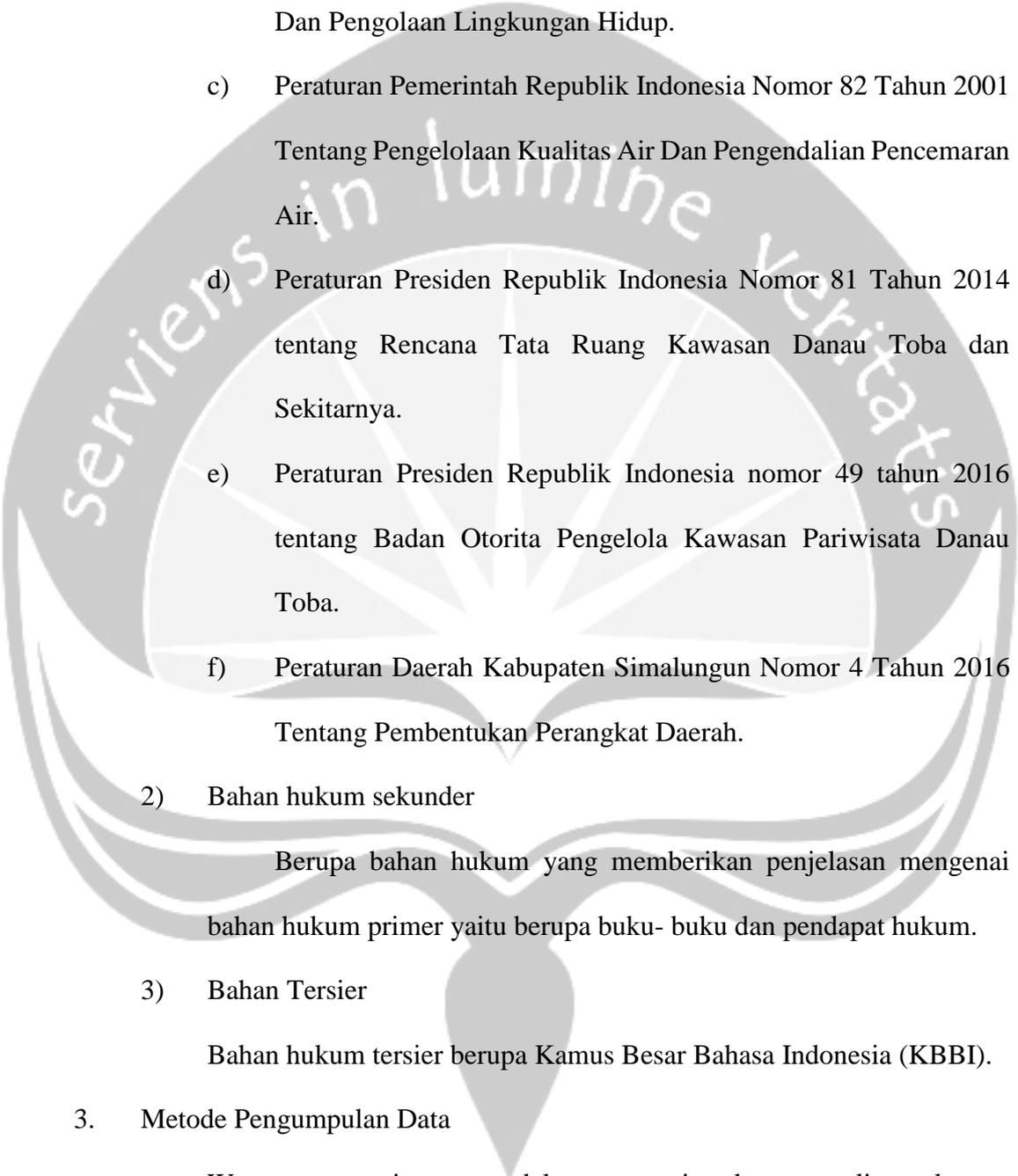
Data primer adalah data yang diperoleh atau dikumpulkan secara langsung dari responden dan narasumber sebagai data utama.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan kepustakaan untuk melengkapi data primer yang meliputi :

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang meliputi peraturan perundang-undangan yang terdiri dari:

- 
- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
 - b) Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
 - c) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2001 Tentang Pengelolaan Kualitas Air Dan Pengendalian Pencemaran Air.
 - d) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba dan Sekitarnya.
 - e) Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 49 tahun 2016 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba.
 - f) Peraturan Daerah Kabupaten Simalungun Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Perangkat Daerah.

2) Bahan hukum sekunder

Berupa bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yaitu berupa buku- buku dan pendapat hukum.

3) Bahan Tersier

Bahan hukum tersier berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

3. Metode Pengumpulan Data

- a. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara lisan dengan narasumber tentang hal- hal yang berkaitan dengan permasalahan.

- b. Observasi, yaitu dilakukan dengan secara cermat dan secara langsung di lokasi KJA pada desa Swalan kecamatan Girsang Sipangan Bolon.
 - c. Studi kepustakaan yaitu dilakukan dengan cara mengumpulkan berbagai bahan/ sumber dari buku- buku, makalah, atau karya ilmiah.
4. Narasumber dan Responden
- a. Narasumber adalah subjek yang berkapasitas sebagai ahli, profesional atau pejabat yang memberikan jawaban atas pertanyaan peneliti berdasarkan pedoman wawancara yang berpendapat hukum terkait dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian. Adapun narasumber yang diwawancarai oleh penulis adalah :
 - 1) Dra. Mislaini Saragih Kepala Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Simalungun.
 - 2) Dermawan Jaya Saragih, SP. Kordinator bidang Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Hidup Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Simalungun.
 - 3) Oswald Damanik, SH. Kordinator Bidang Penataan dan Peningkatan Kapasitas Lingkungan Hidup Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Simalungun
 - 4) Donal F Rajagukguk Kepala UPT Pengelolaan Kualitas Air Danau Toba.
 - 5) Siti Hartati Malau Staff administrasi Badan Pelaksana Otorita Danau Toba.

b. Populasi dan penentuan sampel

Populasi adalah suatu kelompok orang, kejadian, peristiwa atau segala sesuatu yang mempunyai ciri atau karakteristik tertentu, Sampel adalah elemen-elemen yang akan diteliti, yang akan mewakili seluruh populasi.

Penentuan sampling yaitu semua orang mempunyai kesempatan yang sama untuk menjadi sampel.

c. Responden adalah subjek dalam penelitian yang akan memberikan jawaban atas pertanyaan yang akan diajukan oleh peneliti dalam wawancara dan/ atau kuisioner yang terkait langsung dengan permasalahan hukum yang diteliti. Adapun Responden yang diwawancarai oleh penulis adalah :

- 1) Manangi Ambarita, pelaku usaha keramba jaring apung.
- 2) Chandra Sitinjak, masyarakat sekitar danau Toba.

5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Simalungun Provinsi Sumatera Utara.

6. Analisis data

Data yang telah terkumpul dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data yang dikumpul secara sistematis sehingga diperoleh suatu gambaran mengenai masalah atau keadaan yang di teliti sehingga sampai pada kesimpulan.