

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

23 Januari 1942 merupakan catatan penting bagi masyarakat Provinsi Gorontalo sebagai sejarah lahirnya kemerdekaan rakyat Gorontalo yang terbebas dari penjajahan Belanda pada saat itu. Tepatnya pada hari Selasa tanggal 5 Desember Tahun 2000 (8 Ramadan 1421 Hijriah), Gorontalo resmi menjadi Provinsi ke-32 setelah Rapat Paripurna Tingkat IV tentang Pengambilan Keputusan Atas Rancangan Undang-Undang (RUU) Pembentukan Provinsi Gorontalo yang disetujui oleh 10 Fraksi di DPR RI yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2000 yang ditandatangani oleh Presiden Abdurrahman Wahid pada tanggal 22 Desember Tahun 2000 (25 Ramadhan 1421 Hijriah)<sup>1</sup>.

Provinsi Gorontalo memiliki banyak potensi alam yang berlimpah ruah, salah satunya adalah Danau Limboto yang terletak  $\pm$  70% di Kabupaten Gorontalo dan  $\pm$  30% di Kota Gorontalo. Melintasi 6 Kecamatan di Kabupaten Gorontalo dan 1 Kecamatan di Kota Gorontalo. Danau Limboto adalah wadah penampung air dan ekosistem yang terbentuk secara alamiah yang berada di wilayah Kabupaten Gorontalo dan Kota Gorontalo. Danau Limboto mempunyai manfaat yaitu sebagai wadah penyedia air, habitat tumbuhan dan satwa, penghasil sumber daya alam hayati, sarana transportasi, rekreasi dan olahraga, sumber perikanan, pengendali bencana banjir, dan sebagai sarana penelitian dan pendidikan. Danau

---

<sup>1</sup> [www.gorontalo-info.20megsfree.com/provinsi-gorontalo.html](http://www.gorontalo-info.20megsfree.com/provinsi-gorontalo.html) 15 Januari 2015 : 11:04

Limboto sampai saat ini banyak digunakan untuk memenuhi sebagian kebutuhan hidup sehari-hari. Kebutuhan hidup tersebut diantaranya kebutuhan pokok akan penggunaan air bukan untuk dikonsumsi (diminum) melainkan untuk keperluan lain seperti untuk mandi cuci kakus (MCK) dan untuk melakukan aktivitas lainnya seperti di gunakan sebagai wadah pemancingan dan pembudidayaan ikan air tawar. Aktivitas ini telah menjadi kebiasaan dan secara terus menerus dilakukan oleh penduduk yang tinggal disekitar Danau Limboto hingga saat ini.

Kelurahan Hunggaluwa Kecamatan Limboto di Kabupaten Gorontalo secara jelas memberikan gambaran aktivitas kehidupan sosial penduduk di sekitar Danau Limboto yang memanfaatkan potensi Danau Limboto untuk kebutuhan sehari-hari. Begitu terlihat ketergantungan masyarakat setempat akan pemanfaatan danau membuat banyak masyarakat yang memilih untuk menetap dan membangun tempat tinggal di wilayah sekitar danau. Namun kondisi Danau Limboto saat ini sudah sangat jauh berbeda dari yang dulu. Kondisi Danau Limboto saat ini telah mengalami penyusutan dan pendangkalan akibat erosi dan sedimentasi . Menurut data dari Badan Lingkungan Hidup, riset dan Teknologi Informasi Provinsi Gorontalo pada Riset Unggulan Kompetitif di Danau Limboto, pada tahun 1932 rata-rata kedalaman Danau Limboto mencapai 30 meter dengan luas 7.000 Ha, dan tahun 1961 rata-rata kedalaman Danau Limboto berkurang menjadi 10 meter dan luas menjadi 4.250 Ha. Sedangkan tahun 1990-2008 kedalaman Danau Limboto rata-rata tinggal 2,5 meter dengan luas 3.000 Ha<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> <http://www.gorontaloprov.go.id> 15 januari 2015:11:10

Terlebih lagi Danau Limboto dewasa ini bukan lagi dijadikan sebagai areal konservasi melainkan sudah dikonversi (dialih fungsikan) menjadi permukiman bebas. Masyarakat banyak menggunakan sempadan Danau Limboto untuk dijadikan permukiman tetap (permanen). Selain digunakan untuk permukiman, sempadan Danau Limboto juga sekarang telah banyak diisi oleh aktivitas pertanian warga. Hal yang sangat miris adalah kepemilikan lahan yang digunakan sebagai permukiman dan aktivitas pertanian oleh warga, diantaranya telah memiliki sertifikat kepemilikan dan sebagiannya lagi tidak memiliki sertifikat. Hal ini berdasarkan hasil observasi awal yang peneliti lakukan pada tanggal 22 September 2014 di Lingkungan III (Boungo) dan Lingkungan V (Wulungiyo) Kelurahan Hunggaluwa Kecamatan Limboto Kabupaten Gorontalo. Sehingga tidak jarang terjadi perebutan lahan oleh warga yang berujung pada konflik horizontal antar sesama warga yang berimbas kepada tindakan kriminal dan main hakim sendiri. Seharusnya sempadan Danau Limboto tidak dijadikan alternatif untuk dijadikan tempat bermukim karena ini tentu akan berdampak terhadap menurunnya fungsi danau sebagai kawasan penampung air sehingga berpotensi terjadinya banjir dan kekeringan disekitar wilayah kawasan danau bahkan di luar kawasan Danau Limboto.

Konversi (alih fungsi) sempadan Danau Limboto menjadi permukiman bebas atas dasar kehendak dan kepentingan pribadi adalah hal yang keliru jika didasarkan pada pemahaman bahwa lahan tersebut dapat dikuasai begitu saja dengan mengabaikan ketentuan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Ketersediaan lahan kosong seperti areal sempadan yang ada

di sekitar Danau Limboto tidak bisa dipandang begitu saja sebagai lahan kosong yang tidak mempunyai kedudukan di dalam hukum sehingga dengan seenaknya bisa dijadikan permukiman dan lahan pertanian secara bebas.

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai norma dasar (*grundnorm/ basic norm/ fundamental norm*) dengan jelas menegaskan bahwa :

“bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”<sup>3</sup>.

Secara normatif Undang-Undang Dasar 1945 sebagai *grundnorm/ basic norm/ fundamental norm*, telah memberikan legitimasi kepada negara dalam hal ini pemerintah untuk bisa bertindak secara konstitusional. Hal ini menjadi jelas bahwa seharusnya tidak ada pernyataan bahwa penguasaan lahan di sempadan Danau Limboto yang kemudian berdampak pada konversi sempadan danau hanya didasarkan atas kehendak dan kepentingan pribadi semata, sebab seharusnya negaralah yang berhak penuh atas penguasaan lahan di areal sempadan Danau Limboto tersebut. Sebab status tanah sempadan Danau Limboto adalah sah milik negara. Selain itu tindakan warga yang telah merubah fungsi sempadan Danau Limboto menjadi permukiman bebas bertentangan dengan Pasal 23 Ayat 2 Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Danau Limboto yang berbunyi <sup>4</sup>:

“Setiap orang, kelompok orang, dan/atau badan hukum dilarang mendirikan atau merubah bangunan di daerah sempadan kecuali untuk tujuan pemulihan dan konservasi danau”

---

<sup>3</sup> Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasal 33 ayat 3

<sup>4</sup> Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Danau Limboto Pasal 23 ayat 2

Hal ini tidak seharusnya dibiarkan berlarut-larut dalam ketimpangan sosial seperti ini. Karena keadaan seperti ini membuka celah bagi masyarakat bertindak semena-mena untuk mendirikan permukiman yang berdampak pada konversi terhadap sempadan Danau Limboto. Ini tidak sejalan dengan Pasal 6 Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) yang berbunyi<sup>5</sup> :

“Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”

Pasal ini mengisyaratkan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak dapat dibenarkan bahwa tanah itu akan dipergunakan untuk kepentingan pribadinya semata, apalagi jika hal tersebut menimbulkan kerugian bagi masyarakat lainnya. Implikasi hukumnya adalah bahwa untuk kepentingan kepentingan bersama, bangsa dan negara maka masyarakat tidak bisa memaksakan kepentingannya atau kelompok berkaitan dengan penggunaan tanah, meskipun tanah tersebut merupakan tanah adat atau tanah ulayat.

Terlebih lagi masalah kompleks yang dihadapi sekarang adalah peran dari pemerintah yang belum nampak dalam meminimalisir tindakan masyarakat yang telah merubah fungsi (konversi) sempadan Danau Limboto menjadi permukiman bebas seperti yang ada di Desa Hunggaluwa Kecamatan Limboto di Kabupaten Gorontalo pada saat ini. Padahal secara normatif Undang-Undang Dasar 1945 sebagai *grundnorm/ basic norm/ fundamental norm*, telah memberikan legitimasi kepada negara dalam hal ini pemerintah untuk bisa bertindak secara konstitusional dalam menjalankan perannya sebagai pelaksana undang-undang. Selain itu secara

---

<sup>5</sup> Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria (UUPA)

normatif juga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memilah dan memisahkan antara urusan pemerintah Provinsi dalam hal ini Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo dan urusan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo. Urusan pemerintahan ini dikenal dengan urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Permasalahan konversi (alih fungsi) sempadan Danau Limboto menjadi permukiman bebas sebenarnya telah menjadi urusan Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo karena lokasi, penggunaan, pemanfaatan serta dampak negatif dari konversi (alih fungsi) sempadan Danau Limboto telah melewati lintas daerah kabupaten/kota dengan melihat ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 13 Ayat 3 yang berbunyi <sup>6</sup>:

Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Dengan melihat ketentuan diatas, ini mempejelas persoalan terkait konversi (alih fungsi) sempadan Danau Limboto merupakan wewenang dari Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo. Namun tidak berhenti disitu, dalam melaksanakan urusan pemerintahannya, Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo dapat menugasi

---

<sup>6</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 13 ayat 3

daerah kabupaten/kota dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo berdasarkan asas tugas pembantuan untuk bersama-sama dalam menangani persoalan konversi sempadan Danau Limboto yang telah menjadi permukiman bebas. Karena berdasarkan ketentuan Pasal 20 Ayat 1 huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Undang-Undang Pemerintahan Daerah), yang berbunyi<sup>7</sup> :

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah provinsi diselenggarakan:

- a. sendiri oleh Daerah provinsi;
- b. dengan cara menugasi Daerah kabupaten/kota berdasarkan asas Tugas Pembantuan; atau
- c. dengan cara menugasi Desa.

Berdasarkan asas tugas pembantuan ini Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo diberikan peran oleh Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo yang diakomodir dalam bentuk wewenang dan tanggung jawab yang hampir sama dengan Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo dalam menghadapi persoalan konversi (alih fungsi) sempadan Danau Limboto menjadi permukiman bebas seperti saat ini. Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo telah mengakomodir peran Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo dalam produk hukum berupa Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Danau Limboto. Peran pemerintah Kabupaten Gorontalo di dalam Perda Pengelolaan Danau Limboto ini terdapat pada Pasal 11 yang berbunyi<sup>8</sup>:

Wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota:

- a. pembuatan Peraturan Bupati dan Walikota tentang Pengelolaan Danau;

---

<sup>7</sup> *Ibid*, Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014

<sup>8</sup> Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Danau Limboto Pasal 11

- b. menyiapkan rencana pengelolaan danau sebagai bagian dari rencana pembangunan jangka menengah dan jangka panjang Kabupaten dan Kota;
- c. menyelenggarakan pengelolaan danau di Kabupaten dan Kota;
- d. melakukan pemantauan, pengawasan dan pelaporan pengelolaan danau secara periodik dua kali dalam setahun;
- e. melakukan pembinaan dan pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan danau di masing-masing Kabupaten dan Kota;
- f. melakukan penelitian dan pengembangan pengelolaan danau;
- g. melakukan koordinasi dan kerjasama pengelolaan danau dengan Pemerintah Provinsi.

Seharusnya Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo bisa menjadikan pasal 11 ini menjadi dasar pelaksanaan perannya sebagai pelaksana undang-undang dalam meminimalisir konversi (alih fungsi) sempadan Danau Limboto yang telah berubah menjadi permukiman bebas seperti saat ini. Pengelolaan Danau Limboto merupakan serangkaian upaya-upaya untuk mencegah, memulihkan kerusakan, mencegah, memanfaatkan, melindungi dan melestarikan fungsi-fungsi danau sebagai penyangga kehidupan pada masa sekarang dan masa yang akan datang serta memanfaatkan untuk kesejahteraan masyarakat. Sehingga penting bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo dalam menjalankan perannya terhadap pengelolaan Danau Limboto untuk meminimalisir konversi (alih fungsi) sempadan Danau Limboto menjadi permukiman bebas. Kondisi sempadan Danau Limboto yang ada di Desa Hunggaluwa Kecamatan Limboto Kabupaten Gorontalo yang telah dipadati oleh permukiman memberikan gambaran bahwa memang Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo belum memberikan upaya yang maksimal. Bahkan calon peneliti tidak menemukan bukti yang kuat dilokasi objek penelitian mungkin seperti himabuan dasar atau bahkan larangan keras dan tindakan tegas yang bisa memberikan gambaran bahwasanya Pemerintah Daerah



Kabupaten Gorontalo telah menjalankan perannya dengan maksimal. Hal ini diperkuat dengan hasil wawancara awal peneliti dengan pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo yang dalam hal ini diwakili oleh urusan pemerintahan bagian hukum yakni Ibu Sri Dewi R. Nani, SH.,MH selaku Kepala Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo. Dari hasil wawancara yang didapatkan pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo telah melakukan upaya-upaya persuasif untuk bisa meminimalisir konversi (alih fungsi) sempadan Danau Limboto namun pihak pemerintah mendapat perlawanan dari warga setempat. Namun tidak ada penjelasan khusus bahwa wewenang dan tanggung jawab sebagai bentuk peran dari Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo yang diatur di dalam Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 1 Tahun 2008 pada Pasal 11 tidak nampak pelaksanaannya. Dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo pun sebenarnya kurang mampu dalam mengambil tindakan tegas dalam menjalankan tugas yang diberikan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo yang didasarkan oleh asas tugas pembantuan. Yang terlihat malah seolah Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo lepas tanggungjawab dan melimpahkan sepenuhnya persoalan ini kepada Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo. Hal ini telah menjadi persoalan serius karena pemerintah tidak tegas dalam menjalankan perannya sehingga tidak dapat membendung tindakan warga yang semakin banyak mendirikan permukiman di bantaran Danau Limboto. Padahal di dalam peraturan daerah ini dilarang mendirikan bangunan atau merubah bangunan yang ada di sempadan Danau Limboto terkecuali untuk tujuan pemulihan dan untuk upaya

konservasi danau seperti yang tertuang pada Pasal 23 ayat 2 Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Danau Limboto.

Berdasarkan beberapa ketentuan yang telah diatur dalam Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Danau Limboto ini, adalah hal yang wajib bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo untuk bisa menjalankan perannya dan bertindak secara tegas dan tidak tebang pilih dalam meminimalisir konversi (alih fungsi) sempadan Danau Limboto yang telah berubah menjadi permukiman bebas untuk bisa mengembalikan fungsi Danau Limboto seperti sedia kala serta untuk mencegah agar tidak timbul dampak negatif yang bisa berimbas ke masyarakat lebih luas.

Karena permasalahan diatas peneliti akan menjelaskan lebih lanjut dalam penelitian ini tentang faktor-faktor yang mendorong terjadinya konversi (alih fungsi) sempadan Danau Limboto menjadi permukiman bebas serta peran Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo dalam meminimalisir konversi (alih fungsi) sempadan Danau Limboto menjadi permukiman bebas, dengan judul penelitian : “PERAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN GORONTALO DALAM MEMINIMALISIR KONVERSI SEMPADAN DANAU LIMBOTO MENJADI PERMUKIMAN BEBAS”

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Faktor-faktor apakah yang mendorong terjadinya konversi sempadan Danau Limboto oleh warga di Lingkungan III (Boungo) dan Lingkungan V (Wulungiyo) Kelurahan Hunggaluwa Kecamatan Limboto Kabupaten Gorontalo?

2. Bagaimanakah peran Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo dalam meminimalisir konversi sempadan Danau Limboto menjadi permukiman bebas?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang mendorong terjadinya konversi (alih fungsi) sempadan Danau Limboto oleh warga di Lingkungan III (Boungo) dan Lingkungan V (Wulungiyo) Kelurahan Hunggaluwa Kecamatan Limboto Kabupaten Gorontalo;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis peran Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo dalam meminimalisir konversi (alih fungsi) bantaran Danau Limboto menjadi permukiman bebas.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

1. Menambah wawasan bagi para pembaca terkait faktor-faktor yang mendorong terjadinya konversi (alih fungsi) bantaran Danau Limboto oleh warga di Lingkungan III (Boungo) dan Lingkungan V (Wulungiyo) Kelurahan Hunggaluwa Kecamatan Limboto Kabupaten Gorontalo;
2. Menambah wawasan bagi para pembaca terkait peran Pemerintah Daerah Kabupaten gorontalo dalam meminimalisir konversi (alih fungsi) bantaran Danau Limboto menjadi permukiman bebas.