

**"THE EFFECTIVENESS OF NORTH SUMATRA PROVINCE  
GOVERNMENT REGULATION ON THE ENVIRONMENT  
MANAGEMENT IN THE AREA OF LAKE TOBA  
(Viewed From Socio-Legal Perspective)"**

**DISSERTATION**



**Proposed to fulfill requirement  
to attain Doctoral Title in Legal Science**

**Jusmadi Sikumbang  
N. I. M. B5A 100006**

**DOCTORAL PROGRAM OF LEGAL SCIENCE  
DIPONEGORO UNIVERSITY  
SEMARANG  
2011**

**DISERTASI**

**EFEKTIFITAS PERATURAN DAERAH PROVINSI  
SUMATERA UTARA DALAM PENGELOLAAN  
LINGKUNGAN HIDUP DI KAWASAN DANAU TOBA  
(Tinjauan dari Perspektif Socio-Legal)**

Jusmadi Sikumbang  
N.I.M.B5A 100006

Telah diuji dalam Sidang Terbuka Promosi Doktor Ilmu Hukum  
Pada Hari Sabtu Tanggal 2 Juli 2011

Disetujui :

Promotor,

Co Promotor

Prof.Dr. Arief Hidayat, S.H.,M.S.  
NIP. 19560203 198103 1 002

Prof.Dr. FX. Adji Samekto, S.H.,M.Hum.  
NIP. 19620118 198703 1 002

Mengetahui :  
Ketua Program Doktor Ilmu Hukum,

Prof.Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, S.H.,M.S.  
NIP 19511021 197603 2 001

**TIM PENGUJI**  
**UJIAN TERBUKA PROMOSI DOKTOR ILMU HUKUM**  
**PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS DIPONEGORO**  
**TANGGAL 2 JULI 2011**

**KETUA :**

Prof. Drs. Sudharto P. Hadi, MES.,Ph.D.

**SEKRETARIS :**

Prof. Dr. Ir. Sunarso, MS

**PENGUJI :**

Prof. Dr. dr. Anies, M.Kes.,PKK.

Prof. Dr. Arief Hidayat, SH.,MS. (Promotor).

Prof. Dr. FX. Adji Samekto, SH.,MHum. (Co Promotor).

Prof. Dr. M. Daud Silalahi, SH. (Eksternal, UNPAD Bandung)

Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, SH.,MS.

Prof. Drs. Sudharto P. Hadi, MES.,Ph.D.

Prof. Dr. Yos Johan Utama, SH.,MHum.

Prof. Dr. Suteki, SH.,MHum.

Dr. Nanik Trihastuti, SH.,MHum.

**TIM PENGUJI**  
**UJIAN TERTUTUP (PRA PROMOSI) DOKTOR ILMU HUKUM**  
**PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS DIPONEGORO**  
**TANGGAL 16 MARET 2011**

**KETUA :**

Prof. Dr. dr. Anies, M.Kes.,PKK.

**SEKRETARIS :**

Prof. Dr. R. Benny Riyanto, SH,MH, CN

**PENGUJI :**

Prof. Dr. Arief Hidayat, SH.,MS. (Promotor).

Prof. Dr. FX. Adji Samekto, SH.,MHum. (Co Promotor).

Prof. Dr. M. Daud Silalahi, SH. (Eksternal, UNPAD Bandung)

Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, SH.,MS.

Prof. Drs. Sudharto P. Hadi, MES.,Ph.D.

Prof. Dr. Yos Johan Utama, SH.,MHum.

Prof. Dr. Suteki, SH.,MHum.

Dr. Nanik Trihastuti, SH.,MHum.

**SEKALI LAYAR TERKEMBANG SURUT KITA BERPANTANG”**

**(Kata-kata Bijak Anak Nelayan Tanah Deli)**

**Kupersembahkan untuk istri, anak, menantu dan cucuku :**

**Rhita Hanum Piliang binti Bagindo Sabaruddin**

**Rhido Jusmadi, SH, MH, Erika Citra Sari Hartanto, SS, M.Hum.**

**Rhedy Jusmadi, SH**

**Rhanty Jusmadi**

**Ahmad Atiq Syahril Afuw Rhido**

**MAN JADDA WAJADA, siapa yang bersungguh-sungguh akan sukses.**

**MAN SHABARA ZHAFIRA, Siapa yang bersabar akan beruntung**

**(Kata-kata Bijak Anak Pondok Modern Gontor, Ponorogo,**

**A. Fuadi, Trilogi Negeri 5 Menara, Novel, 2011)**

## PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Jusmadi Sikumbang, SH.,MS  
NIM : B5A 100006  
Alamat : Perumahan Villa Asoka Blok B No. 8, Asam Kumbang,  
Kecamatan Medan Selayang Medan, 20133, Sumatera  
Utara.  
Asal Instansi : Fakultas Hukum USU Medan

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi yang berjudul "**EFEKTIFITAS PERATURAN DAERAH PROVINSI SUMATERA UTARA DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DI KAWASAN DANAU TOBA (Tinjauan dari Perspektif Socio-Legal)**" adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (doctor), baik di Universitas Diponegoro maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Promotor.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan judul buku aslinya dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang, Juli 2011  
Yang membuat pernyataan,

Jusmadi Sikumbang, SH.,MS  
NIM B5A 100006

## ABSTRAK

Kualitas lingkungan hidup di Kawasan Danau Toba semakin hari semakin menurun dan sangat memprihatinkan. Kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara untuk mengatasi penurunan kualitas lingkungan hidup di Kawasan Danau Toba adalah ditetapkannya Perda No. 1 Tahun 1990 tentang Penataan Kawasan Danau Toba. Berdasarkan Perda ini dibentuklah Badan Koordinasi Pengelolaan Ekosistem Danau Toba yang bekerja berdasarkan Lake Toba Ecosystem Management Plan. Adapun yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah mengapa peraturan daerah Provinsi Sumatera Utara yang mengatur Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kawasan Danau Toba tidak efektif? Peraturan hukum yang bagaimanakah yang ideal guna pengelolaan lingkungan hidup di Kawasan Danau Toba? Penelitian ini adalah penelitian hukum, metode pendekatan Socio Legal. Dalam hal ini hukum dapat dipelajari baik dari perspektif ilmu hukum atau ilmu sosial, maupun kombinasi diantara keduanya. Studi socio-legal merupakan kajian terhadap hukum dengan metode pendekatan ilmu hukum maupun ilmu-ilmu sosial. Pendekatan Socio Legal dipakai untuk melihat proses bekerjanya hukum dalam tataran implementasi yang berkaitan dengan sosial budaya, ekonomi dan politik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pelaksanaan Perda No. 1 Tahun 1990 tidak efektif karena secara struktural lembaga pemerintahan yang ada tidak berfungsi dengan baik, substansi Perda No. 1 Tahun 1990 tidak memadai dan tidak mengakomodasi peran serta masyarakat, sedangkan secara kultural perilaku masyarakat banyak yang menyimpang. Dari penelitian ini juga dapat diketahui bahwa tidak efektifnya pelaksanaan Perda No. 1 Tahun 1990 dipengaruhi beberapa faktor, yaitu : faktor Hukum, faktor Penegak Hukum, faktor Penegakan Hukum, faktor Sarana dan Fasilitas, faktor Masyarakat dan faktor Kebudayaan. Agar penataan Kawasan Danau Toba dapat berjalan dengan baik diperlukan pergeseran sikap Antroposentris ke Ekokrasi, dan karena Kawasan Danau Toba telah ditetapkan pemerintah sebagai Kawasan Strategis Nasional perlu ditetapkan Peraturan Presiden tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba dan dibentuk suatu Badan Otorita Pengelolaan Kawasan Danau Toba yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terutama Pasal 9 yang mengatur tentang Pembentukan Kawasan Khusus.

Kata Kunci : Efektifitas, Pengelolaan Lingkungan Hidup, Kawasan Danau Toba, Socio-Legal.

## ABSTRACT

The environment quality in the Area of Lake Toba is increasingly reduced and very alarming. The North Sumatra Province Regional Government Policy to address environmental degradation in the Area of Lake Toba is the enactment of Regulation No. 1 Year 1990 concerning Settlement Area of Lake Toba. Under this law, the Lake Toba Ecosystem Management Coordination Agency established to work on Lake Toba Ecosystem Management Plan. As for the problem in this research is why the North Sumatra province regional regulations that governing the Environmental Management in the Area of Lake Toba is not effectively run? Which laws are ideal for environmental management in the Area of Lake Toba? This study included in legal research, with the paradigm of positivism and Socio Legal approach method. Socio Legal Approaches was used to see the workings of the legal process at the implementation level related to social, cultural, economic and political. The results showed that the implementation of Regulation No. 1 of 1990 was ineffective because structurally the existing government institutions are not properly function, the substance of Regulation No. 1 of 1990 is inadequate and does not accommodate the role of society, while many people are culturally have deviant behaviour. This research also showed that the ineffectiveness of the implementation of Regulation No. 1 of 1990 was influenced by several factors, namely: Legal factors, Law Enforcer factors, Law Enforcement factor, means and facilities factor, community factors and cultural factors. In order to make well arrangement of the Lake Toba region, it is necessary to shift anthropocentric attitude into ecocration, and because the government had been set the area of Lake Toba as the National Strategic Regions, thus it's necessary to establish Spatial Planning Area of Lake Toba in the Presidential Decree and formed the Lake Toba Area Management Authority that is established by pursuant to Law No. 32 of 2004 about Regional Government, especially Article 9 which regulates the establishment of the Special Area Establishment.

*Keywords: Effectiveness, Environment Management, Area of Toba Lake, Socio-Legal.*



## RINGKASAN

Jusmadi Sikumbang, **“EFEKTIFITAS PERATURAN DAERAH PROVINSI SUMATERA UTARA DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DI KAWASAN DANAU TOBA (Tinjauan dari Perspektif Socio-Legal)”**, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Diponegoro, Semarang, dibawah bimbingan Prof. Dr. Arief Hidayat, SH, MS selaku Promotor dan Prof. Dr. FX. Adji Samekto, SH, M. Hum selaku co-Promotor.

Kondisi yang ada (existing) dan nyata (empiris) saat sekarang ini di Kawasan Danau Toba menunjukkan bahwa kualitas lingkungan hidup semakin hari semakin menurun, luas kawasan hutan semakin berkurang. Pencurian kayu (Illegal Logging), perladangan berpindah, peternakan ikan dengan keramba jaring apung tidak terkendali. Pertumbuhan pemukiman dan tempat wisata merusak tata ruang. Di samping itu pencemaran air Danau Toba oleh limbah dan pakan ternak semakin hari semakin meningkat. Enceng gondok di perairan Danau Toba tumbuh dan berkembang. Volume permukaan air danau berfluktuasi dan semakin lama semakin menurun.

Dengan latar belakang kondisi (Existing/Empiris) tersebutlah penelitian Disertasi ini dilakukan dengan fokus studi melihat permasalahan tentang “Mengapa Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup di Kawasan Danau Toba tidak efektif? Peraturan hukum yang bagaimanakah yang ideal guna pengelolaan lingkungan hidup di Kawasan Danau Toba? Sedangkan tujuan penelitian adalah untuk menganalisis dan menjelaskan ketidakefektifan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup di Kawasan Danau Toba dan untuk membangun peraturan hukum yang ideal guna pengelolaan lingkungan hidup di Kawasan Danau Toba.

Penelitian ini termasuk penelitian hukum dengan metode pendekatan Socio Legal. Pendekatan Socio Legal dipakai untuk melihat proses bekerjanya hukum dalam tataran implementasi yang berkaitan dengan sosial budaya, ekonomi dan politik.

Untuk menjawab pertanyaan dalam permasalahan dipakai beberapa kerangka teori yang relevan dengan permasalahan dan tujuan penelitian, dengan kerangka pemikiran bahwa sistem hukum berkaitan erat dengan struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum sebagai mana yang dikemukakan Lawrence M. Friedman dan oleh karena itu berdasarkan sistem ini diketahui ada masalah hukum di Kawasan Danau Toba, untuk mengatasinya dikemukakan beberapa teori yaitu teori positivisme Hans Kelsen. Jika efektivitas hukum dalam masyarakat berkaitan erat dengan sistem hukum, maka teori positivisme dengan pendekatan sistem hukum akan berelasi secara signifikan dengan pembangunan hukum. Hukum dalam kaitannya dengan pembangunan hukum dijelaskan Mochtar

Kusumaatmaja dalam teorinya hukum sebagai sarana pembangunan, sedangkan menurut William C. Chambliss dan Robert B. Seidman terdapat tiga komponen utama pendukung bekerjanya hukum dalam masyarakat yaitu: (1) Lembaga pembuat peraturan, (2) Lembaga penerap peraturan, (3) Pemegang peranan, sedangkan Satjipto Rahardjo dengan Hukum Progresifnya menyatakan bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya, oleh karena itu, ketika terjadi permasalahan di dalam hukum, maka hukumlah yang harus diganti, ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan dalam skema hukum. Selanjutnya Soerjono Soekanto mengatakan ada lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yaitu: faktor hukum, faktor penegak hukum, faktor sarana dan fasilitas, faktor masyarakat dan faktor kebudayaan. Menurut Jimly Asshiddiqie partisipasi masyarakat mendorong perubahan, salah satu perubahan adalah diterapkannya pemahaman tentang Kedaulatan Lingkungan (Ekokrasi). Dengan pemahaman akan kedaulatan lingkungan inilah dibangun peraturan hukum yang ideal guna penataan lingkungan hidup di Kawasan Danau Toba.

Data dalam penelitian ini didapat melalui Library Research dan Field Research. Data yang didapat tersebut dianalisis secara mendalam dengan metode Narrative Content Analysis. Penelitian dilakukan di Kawasan Danau Toba yang meliputi 7 (tujuh) Kabupaten yaitu Tapanuli Utara, Humbang Hasundutan, Toba Samosir, Samosir, Simalungun, Karo dan Dairi. 37 kecamatan, 384 Desa/Kelurahan dengan jumlah penduduk sebanyak 2.212.208 jiwa. Luas wilayah  $\pm 3.698,54 \text{ Km}^2$ . Melihat luasnya daerah Kawasan Danau Toba, maka lokasi penelitian ditetapkan di desa yang ada di sekitar perairan Danau Toba.

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara yang diteliti adalah yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup dan penataan Kawasan Danau Toba sebagaimana yang diatur di dalam Peraturan Daerah No. 1 Tahun 1990 tentang Penataan Kawasan Danau Toba.

Bab II menjelaskan Aspek hukum penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam konteks lingkungan hidup. Aspek hukum yang dijelaskan antara lain adalah sistem pemerintahan negara Indonesia, otonomi dan desentralisasi, tentang penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kemudian di dalam Bab II ini juga dijelaskan teori tentang kedaulatan termasuk teori kedaulatan lingkungan yang dikemukakan Jimly Asshiddiqie. Berikutnya dijelaskan beberapa teori tentang sistem hukum Laurence M. Friedman, teori bekerjanya hukum oleh Chambliss & Seidman dan Hukum Progresif Satjipto Rahardjo. dan teori pembangunan hukum yang dikemukakan Mochtar Kusumaatmaja. Selanjutnya teori tentang peran serta masyarakat yang dikemukakan Koesnadi Hardjosoemantri. Tentang pengelolaan lingkungan hidup dikemukakan beberapa teori antara lain Otto Soemarwoto, Emil Salim dan Munadjat Danusaputro. Berikutnya dijelaskan pula beberapa teori tentang Lembaga Swadaya Masyarakat yang dikemukakan David C. Korten, John Clark dan Peter Hagul. Tentang efektivitas hukum dan faktor-faktor yang mempengaruhinya dipakai teori yang dikemukakan Soerjono

Soekanto. Mengenai asas-asas pembentukan hukum dikemukakan pendapat IC Van Der Vlies

Selanjutnya, dalam Bab III dikemukakan gambaran umum Kawasan Danau Toba yang meliputi, kondisi geografis, kependudukan, kondisi sosial ekonomi, lahan, lingkungan hidup, perairan Danau Toba, kawasan konservasi. Di samping itu, dalam Bab III ini juga dijelaskan tentang Badan Koordinasi Pengelolaan Ekosistem Kawasan Danau Toba (BKPEKDT), Lake Toba Ecosystem Management Plan (LTEMP) Proyek Asahan dan Badan Otorita.

Badan Koordinasi Pengelolaan Ekosistem Kawasan Danau Toba terdiri dari Dewan Manajemen dan Badan Pelaksana. Dewan Manajemen berfungsi untuk mengarahkan, merencanakan, mengendalikan dan menetapkan program strategis Pengelolaan Ekosistem Kawasan Danau Toba. Badan Pelaksana berfungsi untuk menjalankan arah kebijakan dan program pengelolaan ekosistem Kawasan Danau Toba.

Dewan Manajemen bertugas mensahkan rencana program kerja dan rencana anggaran biaya Badan Koordinasi Pengelolaan Ekosistem Kawasan Danau Toba; merumuskan dan menetapkan arah kebijakan, visi, misi Pengelolaan Ekosistem Kawasan Danau Toba; melakukan komunikasi dengan Pemerintah Pusat untuk hal-hal yang berkaitan dengan Pengelolaan Ekosistem Kawasan Danau Toba; mengangkat dan memberhentikan Ketua dan Wakil Ketua Badan Pelaksana Badan Koordinasi Pengelolaan Ekosistem Kawasan Danau Toba; mencari sumber-sumber dana untuk mendukung kegiatan Pengelolaan Ekosistem Kawasan Danau Toba; mengarahkan pengembangan dokumen Lake Toba Ecosystem Management Plan; mengawasi pelaksanaan program Pengelolaan Ekosistem Kawasan Danau Toba.

Badan pelaksana mempunyai tugas menyusun rencana program pengelolaan Ekosistem Kawasan Danau Toba sebagai tindak lanjut dari kebijakan umum yang dibuat oleh Dewan Manajemen; mengidentifikasi komponen-komponen Ekosistem Kawasan Danau Toba yang mempunyai nilai strategis dengan memprioritaskan pengelolaannya secara berkelanjutan; memonitor proses yang terjadi di Ekosistem Kawasan Danau Toba yang berdampak atau berpotensi untuk menimbulkan dampak negatif terhadap komponen-komponen ekosistem melalui metode dan teknik yang dipandang layak; mensosialisasikan pendidikan sadar lingkungan serta pembinaan kelompok-kelompok masyarakat di Kawasan Danau Toba; melaporkan tugas-tugas setiap semester kepada Dewan Manajemen; melaksanakan hal-hal lain yang diarahkan oleh Dewan Manajemen.

Penyusunan LTEMP (Lake Toba Ecosystem Management Plan atau Pedoman Pengelolaan Ekosistem Kawasan Danau Toba) bertujuan untuk memfasilitasi upaya pengelolaan kelestarian kawasan Ekosistem Kawasan Danau Toba secara komprehensif, memulihkan dan melindungi integritas Ekosistem Kawasan Danau Toba melalui upaya kemitraan dan kerjasama (kolaboratif), mengidentifikasi permasalahan yang berkaitan dengan upaya mengelola

kelestarian Ekosistem Kawasan Danau Toba dan menyusun rekomendasi strategis pengelolaan, mengidentifikasi peluang dan kendala yang ada saat ini dalam konservasi dan pemanfaatan berkelanjutan atas komponen ekosistem.

Secara garis besar isi dokumen LTEMP terintegrasi dan mengambil bentuk 2 buah buku, yaitu Dokumen LTEMP No. 0401 yang terbagi menjadi 3 bagian, yakni : Petunjuk Teknis Pedoman, Bahasan Substansi dan Lampiran-lampiran. Dokumen LTEMP No. 0402 memuat peta-peta dasar dari Ekosistem Kawasan Danau Toba serta peta-peta pendukung individual maupun kombinasi (overlay) dari Ekosistem Kawasan Danau Toba. Di dalam bagian Bahasan Substansi, setiap bab mempunyai keterkaitan substantive antara satu bab dengan bab selanjutnya.

Proyek Asahan adalah proyek pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Air di Daerah Aliran Sungai Asahan yang airnya bersumber dari Danau Toba. Pembangkit Listrik Tenaga Air ini dibangun guna memenuhi kebutuhan listrik pabrik peleburan Alumunium di Kuala Tanjung Asahan. Proyek Asahan yang terdiri dari Pembangkit Listrik Tenaga Air dan Pabrik Peleburan Alumunium dibangun oleh Pemerintah Jepang dan Konsorsium Perusahaan Jepang yang terdiri 12 (dua belas) perusahaan. Pembangunan Proyek Asahan dimulai pada tahun 1975 dan selesai pada tahun 1982.

Karena peraturan penanaman modal dan perizinan terlalu rumit dan memakan waktu, pihak Jepang (investor) memohon kepada Pemerintah Indonesia supaya semua perizinan dapat dikoordinasikan di bawah satu atap. Pemerintah menyetujui permohonan tersebut dan membentuk suatu wadah atau badan khusus untuk mengkoordinasikan perizinan. Badan ini diberi nama Otorita Pengembangan Proyek Asahan (Keputusan Presiden No. 5 Tahun 1976 tentang Pembentukan Otorita Pengembangan serta Badan Pembina Pusat Listrik Tenaga Air dan Peleburan Alumunium Asahan).

Badan pembina merupakan suatu badan yang berada langsung dibawah dan bertanggungjawab kepada Presiden, dengan tugas mengkoordinasikan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah yang berhubungan dengan pembinaan dan pengembangan atas pelaksanaan pembangunan Proyek Asahan secara keseluruhan, melakukan pembinaan dan memberikan petunjuk-petunjuk pelaksanaan kepada Badan Otorita mengenai pengembangan atas pelaksanaan pembangunan Proyek Asahan sesuai dengan kebijaksanaan umum pemerintah di bidang pembangunan.

Badan Otorita adalah badan yang mewakili pemerintah yang bertanggungjawab atas kelancaran pembangunan dan pengembangan Proyek Asahan dengan tugas: memberikan fasilitas dan jaminan bagi pelaksanaan persetujuan secara tepat dan berhasil, mengamankan kepentingan-kepentingan pemerintah dan persero perusahaan serta pengembangan usaha pelistrikan dan peleburan alumunium, mengawasi pelaksanaan sesuai dan di dalam batas-batas sebagaimana ditetapkan dalam persetujuan induk, memelihara kerjasama dan

koordinasi secara terus menerus antara pihak-pihak dalam mencapai tujuan persetujuan induk, menjamin agar tata cara perizinan dan pelaksanaan pembangunan Proyek Asahan dapat berjalan lancar dan tertib, mengembangkan dan mengendalikan pelaksanaan pembangunan Proyek Asahan sesuai dengan rencana yang ditetapkan, merencanakan dan mengendalikan pengembangan jangka panjang wilayah Proyek Asahan beserta prasarananya dalam kerjasama dengan instansi-instansi yang bersangkutan.

Melihat latar belakang, tujuan dan tugas Badan Otorita Asahan, dapat diketahui bahwa Badan Otorita Asahan bukanlah badan khusus yang mengelola dan menata Kawasan Danau Toba. Badan Otorita Asahan turut berpartisipasi dalam pengelolaan lingkungan hidup dan penataan Kawasan Danau Toba, partisipasi tersebut diwujudkan dalam bentuk pemberian Annual Fee dan Environment Fund. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa partisipasi Badan Otorita Asahan adalah dalam rangka tanggungjawab sosial perusahaan terhadap masyarakat di Kawasan Danau Toba (CSR = Corporate Social Responsibility).

Di dalam Bab IV diuraikan tentang Efektifitas Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kawasan Danau Toba. Kebijakan yang diteliti adalah yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup dan penataan Kawasan Danau Toba sebagaimana yang diatur di dalam Peraturan Daerah No. 1 Tahun 1990 tentang Penataan Kawasan Danau Toba.

Peraturan perundang-undangan dinyatakan efektif bila peraturan perundang-undangan yang diterapkan memiliki kesesuaian dan dapat bekerja secara empirikal serta dipatuhi masyarakat, dengan demikian peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai pengaruh positif bagi perilaku masyarakat sesuai dengan harapan pembentukan hukum. Oleh karena itu efektifitas Perda No. 1 Tahun 1990 dapat diukur dengan melihat struktur hukum, substansi hukum, dan kultur hukum sebagaimana yang dijelaskan Lawrence M. Friedman dalam teori tentang sistem hukum.

Bahwa dari beberapa hasil penelitian sebelumnya dapat diketahui bahwa kualitas Lingkungan Hidup di Kawasan Danau Toba dari tahun ke tahun semakin lama semakin menurun. Penelitian yang penulis lakukan untuk disertasi ini menguatkan temuan yang telah didapat peneliti-peneliti tersebut. Eksploitasi terhadap sumber daya alam di Kawasan Danau Toba tidak mampu meningkatkan taraf hidup sosial ekonomi masyarakat, bahkan menyebabkan kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup. Hal ini berarti Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kawasan Danau Toba tidak sejalan dengan upaya pengentasan kemiskinan. Pemekaran Kabupaten Tapanuli Utara menjadi beberapa kabupaten (4 kabupaten) tidak membuat lingkungan hidup di Kawasan Danau Toba bertambah baik, tetapi bertambah buruk. Degradasi kualitas lingkungan hidup dari tahun ke tahun terus berlanjut. Masyarakat bukan bertambah sejahtera, tetapi bertambah miskin. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara dalam pengelolaan lingkungan hidup dan penataan Kawasan Danau Toba tidak efektif.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dijelaskan bahwa Perda No. 1 Tahun 1990 tidak efektif disebabkan karena peran serta masyarakat di dalam PLH dan penataan KDT tidak maksimal. Tidak maksimalnya peran serta, disamping disebabkan oleh hal-hal yang disebutkan di atas, juga disebabkan karena Perda No. 1 Tahun 1990 tidak mengatur tentang peran serta masyarakat. Lain dari pada itu, Perda No. 1 Tahun 1990 tidak mempunyai kekuatan memaksa, Perda ini hanya bersifat mengatur.

Dengan rendahnya peran serta masyarakat untuk menata KDT, maka tujuan dan sasaran penataan KDT sebagaimana yang diatur di dalam Perda No. 1 Tahun 1990 jelas tidak akan tercapai.

Masalah-masalah yang timbul akibat tidak efektifnya kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kawasan Danau Toba antara lain : lahan kritis, pencemaran air (akibat adanya enceng gondok, keramba jaring apung, limbah domestik), kemiskinan penduduk, belum terwujudnya kerjasama, (baik nasional maupun internasional) dalam pengelolaan danau. Perambahan hutan, ladang berpindah, pencurian kayu (illegal logging). Tidak efektifnya kebijakan tersebut karena tujuan dan sasaran Perda No. 1 Tahun 1990 tidak tercapai. Tujuan dan sasaran Perda No. 1 Tahun 1990 tidak tercapai karena penegakan hukum (Perda No. 1 Tahun 1990) tidak efektif. Tidak efektifnya pelaksanaan Perda No. 1 Tahun 1990 karena pengaruh beberapa faktor, faktor-faktor tersebut adalah : faktor Hukum, faktor Penegak Hukum, faktor Penegakan Hukum, faktor Sarana dan Fasilitas, faktor Masyarakat dan faktor Kebudayaan.

Faktor Hukum, substansi Perda No. 1 Tahun 1990 tidak mempunyai kekuatan memaksa, Perda ini hanya bersifat mengatur. Kualifikasi tindak pidananya adalah pelanggaran, bukan kejahatan.

Faktor Penegak Hukum, penegak hukum dalam melaksanakan Perda sangat lemah, aktifitas penegak hukum tidak terkoordinasi dengan baik, di samping itu citra penegak hukum dimata masyarakat di Kawasan Danau Toba tidak baik karena banyaknya pemberitaan (tv, koran dan majalah) yang memberitakan perilaku yang menyimpang yang dilakukan penegak hukum.

Faktor Penegakan Hukum, proses penegakan hukum yang mandul terhadap peristiwa-peristiwa pidana yang terjadi di Kawasan Danau Toba menyebabkan masyarakat tidak pernah takut untuk melanggar hukum. Apalagi dalam penegakan hukum di Kawasan Danau Toba terjadi “tebang pilih”. Sepertinya hukum hanya berlaku untuk masyarakat kelas bawah.

Faktor Sarana dan Fasilitas, sarana dan fasilitas guna penegakan hukum di Kawasan Danau Toba tidak memadai. Sumber daya manusia yang terdidik dan terampil terbatas, alat transport (sepeda motor, speed boat, dan kuda) boleh dibilang tidak ada. Laboratorium juga tidak ada, sedangkan Pusat Penelitian Ekologi Danau Toba (LTERC = Lake Toba Ecological Research Center) tidak

aktif. Di samping itu dana dan biaya yang ada tidak cukup, sedangkan tingkat kesejahteraan penegak hukum memprihatinkan.

Faktor Masyarakat, masyarakat di Kawasan Danau Toba termasuk dalam peta kemiskinan Provinsi Sumatera Utara, tingkat partisipasi dan kesadaran hukumnya rendah, di samping itu Perda No. 1 Tahun 1990 tidak mengatur tentang peran serta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup dan penataan Kawasan Danau Toba.

Faktor Kebudayaan, Perda No. 1 Tahun 1990 tidak mencerminkan/nilai-nilai yang menjadi dasar dari hukum adat, dan perda juga tidak mengangakat kearifan lokal menjadi sesuatu yang dapat dipedomani dalam penataan Kawasan Danau Toba. Pelanggaran dan perampasan Hak Ulayat misalnya. Di samping itu keberadaan Dalihan na Tolu di dalam masyarakat Batak, juga tidak dilibatkan di dalam penataan Kawasan Danau Toba, pada hal lembaga adat ini mempunyai peran yang penting di dalam hidup dan kehidupan masyarakat suku Batak.

Yang dimaksud dengan Lembaga Swadaya Masyarakat adalah organisasi non pemerintah yang merupakan perkumpulan atau perhimpunan yang bersifat sukarela dalam menyelenggarakan berbagai kepentingan dengan melakukan berbagai kegiatan inovatif serta bertindak sebagai lembaga penyeimbang terhadap keselamatan negara. Sedangkan Organisasi Lingkungan Hidup adalah kelompok orang yang terorganisasi dan terbentuk atas kehendak sendiri yang tujuan dan kegiatannya berkaitan dengan lingkungan hidup. Walaupun nama dan istilah berbeda, lembaga ini dikenal dengan sebutan LSM-Lingkungan.

Pada umumnya LSM-Lingkungan di Kawasan Danau Toba bergerak dibidang charity, development, advocacy dan people movement. Tetapi yang membuat Lembaga Swadaya Masyarakat menjadi penting dalam pengelolaan lingkungan hidup di Kawasan Danau Toba adalah karena Lembaga Pemerintahan tidak berfungsi dengan baik, Lembaga Swadaya Masyarakat ikut berperan dalam pemberdayaan masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat ikut berperan dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup, Lembaga Swadaya Masyarakat ikut berperan dalam mekanisme Alternative Dispute Resolution (ADR).

Lembaga Swadaya Masyarakat mendapat dukungan masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup di Kawasan Danau Toba karena : Lembaga Swadaya Masyarakat dekat dengan kaum miskin dan mempunyai organisasi terbuka yang memudahkan pengeluaran informasi ke atas; Lembaga Swadaya Masyarakat mempunyai staf yang bermotivasi tinggi; Lembaga Swadaya Masyarakat membiayai kegiatannya secara ekonomis dan efisien; Lembaga Swadaya Masyarakat cukup kecil, terdesentralisasi, luwes dan mampu menerima umpan balik dari proyek yang dikerjakan; Lembaga Swadaya Masyarakat lebih mampu untuk mendorong penggunaan jasa-jasa pemerintah yang lebih banyak.

Berikutnya, Bab V. Dalam bab ini dijelaskan tentang pembentukan peraturan hukum yang ideal guna pengelolaan lingkungan hidup di Kawasan

Danau Toba. Perda No. 1 Tahun 1990 telah berlaku ± 20 tahun, selama kurun waktu 20 tahun itu telah banyak terjadi perubahan, terutama perubahan yang berkaitan dengan Peraturan Perundang-Undangan. Oleh karena itu Perda No. 1 Tahun 1990 sudah tidak relevan lagi. Dengan ditetapkannya Kawasan Danau Toba menjadi Kawasan Strategis Nasional (P.P. No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional) maka pembentukan peraturan hukum yang ideal guna pengelolaan lingkungan hidup dan penataan Kawasan Danau Toba adalah dibuat dan ditetapkannya dengan segera Peraturan Presiden tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba sebagai peraturan pelaksana Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2008 dan dibentuknya Badan Otorita Pengelolaan Kawasan Danau Toba.

Materi muatan Peraturan Presiden tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba antara lain adalah

- Peraturan Presiden tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba harus ditetapkan dengan pertimbangan bahwa Kawasan Danau Toba merupakan destinasi pariwisata yang mempunyai peran yang penting bagi Provinsi Sumatera Utara yang saat sekarang ini sedang mengalami degradasi lingkungan hidup. Oleh karena itu, idealnya harus diatur tentang Pusat Kegiatan Resort Wisata.
- Di dalam Peraturan Presiden tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba harus ditegaskan dan dijelaskan tentang peran, fungsi dan ruang lingkup Peraturan Presiden. Di samping itu, tujuan kebijakan, strategi dan Rencana Struktur Ruang harus diatur secara rinci sehingga penyelenggara pemerintahan negara dapat melaksanakan Peraturan Presiden tersebut dengan baik dan benar.
- Kemudian perlu diatur Rencana Pola Ruang Kawasan Danau Toba yang terdiri atas kawasan lindung, kawasan budi daya, dan perairan Danau Toba. Setelah itu baru diatur Arahan Pemanfaatan Ruang Kawasan Danau Toba. Arahan pemanfaatan ruang ini berpedoman pada Rencana Struktur dan Pola Ruang. Baru kemudian dibuat Arahan Pengendalian Pemanfaatan Ruang.
- Arahan Pengendalian Pemanfaatan Ruang terdiri atas : Arahan Peraturan Zonasi, Arahan Perizinan, Arahan Pemberian Insentif dan Disinsentif dan arahan sanksi baik sanksi administrasi maupun sanksi perdata dan pidana yang materinya dapat menimbulkan efek jera.
- Ketentuan lain yang perlu diatur adalah jangka waktu Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba
- Dalam pelaksanaan penataan ruang Kawasan Danau Toba perlu diatur mekanisme pembinaan dan pengawasan serta mengajak masyarakat aktif berpartisipasi.



## Bab VI. Memuat Kesimpulan dan Rekomendasi.

### Kesimpulan :

- (1) Tidak efektifnya implementasi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara No. 1 Tahun 1990 tentang Penataan Kawasan Danau Toba dapat dilihat dari berbagai faktor yaitu, struktur (Kelembagaan Birokrasi Pemerintah Daerah dan BKPEKDT), substansi (Peraturan Daerah No. 1 Tahun 1990) dan kultur (Budaya Birokrasi Pemerintah Daerah dan masyarakat di Kawasan Danau Toba)

Dari aspek kelembagaan birokrasi Pemerintah Daerah (struktur), tidak efektifnya birokrasi Pemda dan BKPEKDT disebabkan oleh masalah yang berkaitan dengan luasnya Kawasan Danau Toba (7 kabupaten). Dari 7 kabupaten tersebut, 3 kabupaten berasal dari pemekaran, dengan demikian koordinasinya menjadi sulit. Hal lain yang menyebabkan tidak efektifnya Perda adalah yang berkaitan dengan struktur organisasi BKPEKDT. Personalia BKPEKDT hanya terdiri dari aparat birokrasi pemerintah daerah. Sedangkan masyarakat tidak dilibatkan. Aparat birokrasi pemerintah daerah di 7 kabupaten berciri sektoral, sehingga cara bekerjanya lebih banyak mementingkan tercapainya tugas pokoknya sendiri-sendiri. Gejala ini disebut dengan ego sektoral. Padahal, untuk pengelolaan lingkungan hidup di KDT harus ada koordinasi dan tidak mungkin ditangani secara sektoral. Lain daripada itu, lembaga penegak hukum sebagai lembaga yang menerapkan hukum juga tidak berfungsi dengan baik, padahal salah satu syarat untuk bekerjanya hukum, menurut Chambliss & Seidman, adalah adanya lembaga penerapan hukum (peraturan) yang dapat bertindak sebagai respon terhadap peraturan hukum.

Mengingat BKPEKDT baru dibentuk pada tahun 2002 (12 tahun setelah Perda No. 1 Tahun 1990), maka dapat disimpulkan bahwa lembaga penyelenggaraan pemerintah di daerah (Sumatera Utara) dalam pengelolaan lingkungan hidup di Kawasan Danau Toba tidak bisa bekerja secara optimal, padahal BKPEKDT diharapkan sebagai Badan Koordinasi dalam penerapan peraturan yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup di KDT.

Tidak efektifnya implementasi peraturan Daerah No. 1 Tahun 1990 dari aspek substansi (isi perda) terutama disebabkan karena Perda No. 1 Tahun 1990 hanya bersifat mengatur bukan memaksa kualifikasi pidananya pelanggaran dan bukan kejahatan dan sanksi hukumnya sangat ringan, dan karenanya tidak menimbulkan efek jera. Disamping itu, Perda No. 1 Tahun 1990 tidak mengatur peranserta masyarakat padahal peranserta masyarakat sangat diperlukan di dalam pengelolaan lingkungan hidup.

Selanjutnya dari aspek kultur (budaya) hukum tidak efektifnya penerapan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 1990 disebabkan karena kultur hukum aparat birokrasi masih bersikap mementingkan kepentingan manusia

daripada alam (lingkungan hidup), untuk kepentingan manusia, alam atau lingkungan hidup dapat diabaikan. Sikap ini dikenal dengan nama antroposentrisme. Perilaku masyarakat di KDT juga sama dengan aparat birokrasi pemerintahan, bedanya, birokrat dengan sikap antroposentrisme demi untuk kepentingan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), masyarakat, karena miskin berperilaku antroposentrisme demi untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari yang semakin lama semakin sulit, mereka merambah hutan (illegal logging), ladang selalu berpindah, beternak ikan dengan keramba jaring apung, yang akhirnya merusak lingkungan hidup.

- (2) Disamping itu, tidak efektifnya pelaksanaan Perda No.1 Tahun 1990 juga dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu :

Faktor Hukum : Substansi Perda No. 1 Tahun 1990 tidak mempunyai kekuatan memaksa, perda ini hanya bersifat mengatur.

Faktor Penegak Hukum : Penegak hukum dalam melaksanakan Perda sangat lemah, aktifitas penegak hukum tidak terkoordinasi dengan baik. Pengalaman buruk yang pernah dialami masyarakat dalam proses interaksi dengan penegak hukum menyebabkan citra penegak hukum menjadi kurang baik.

Faktor Penegakan Hukum : Proses penegakan hukum yang mandul terhadap peristiwa-peristiwa pidana yang terjadi di KDT menyebabkan masyarakat tidak pernah takut untuk melanggar hukum. Apalagi dalam penegak hukum di KDT terjadi “tebang pilih”. Sepertinya hukum hanya berlaku untuk masyarakat kelas bawah. Akhirnya dapat dikatakan bahwa sanksi dalam Perda No. 1 Tahun 1990 tidak menimbulkan efek jera.

Faktor Sarana dan Fasilitas : Untuk menegakkan Perda No. 1 Tahun 1990, penegak hukum selaku penyelidik dan penyidik memerlukan bukti permulaan yang cukup untuk penegakan hukum. Untuk mendapatkan dan/atau mengumpulkan bukti-bukti tersebut diperlukan sarana atau fasilitas yang memadai. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar.

Faktor Masyarakat : Masyarakat di KDT untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasikannya dengan petugas atau pejabat negara (penegak hukum). Salah satu akibatnya adalah baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum tersebut. Masyarakat di KDT tingkat kesejahteraannya rendah (KDT termasuk di dalam peta kemiskinan Sumatera Utara). Untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat tak takut melanggar hukum, karena penegak hukum jadi panutan, penegak hukum boleh melawan hukum, kenapa mereka tidak boleh. Menurut pendapat masyarakat kebijakan pemerintah lebih banyak menguntungkan pengusaha dan banyak merugikan masyarakat.

Faktor Kebudayaan : Perda No. 1 Tahun 1990 tidak mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar dari hukum adat, di samping itu, Perda juga tidak mengangkat kearifan lokal menjadi sesuatu yang dapat dipedomani dalam penataan KDT. Pelanggaran dan perampasan hak ulayat misalnya, Keberadaan Dalihan na Tolu di dalam masyarakat Batak, juga tidak dilibatkan di dalam penataan KDT, padahal lembaga adat ini mempunyai peran yang penting di dalam hidup dan kehidupan masyarakat suku Batak.

- (3) Walaupun Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tidak efektif, dan lembaga pemerintahan yang ada (Hakim, Jaksa, Polisi, BLH, BKPEKDT, LTERC dan Dinas-Dinas terkait) tidak berfungsi dengan baik, penegak hukum, penduduk tetap beraktifitas dalam pengelolaan lingkungan hidup. Aktifitas penegak hukum terkait dengan jabatannya dan secara pribadi selalu ikut serta dalam kegiatan masyarakat terutama yang berkaitan dengan penyuluhan hukum. LSM tetap eksis dan berperan dalam pemberdayaan masyarakat, LSM ikut berperan dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup. Secara umum dapat dikatakan bahwa aktifitas LSM bergerak di bidang charity, advokasi, development dan people movement.
- (4) Dengan ditetapkannya KDT menjadi Kawasan Strategis Nasional (Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional) sudah selayaknya Perda No. 1 Tahun 1990 diganti karena sudah tidak relevan lagi, sesuai dengan apa yang telah dikemukakan Satjipto Rahardjo bahwa “hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya, maka kehadiran hukum bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan lebih besar, sehingga apabila terjadi permasalahan didalam hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum. Hukum bukan merupakan interaksi yang mutlak serta final, karena hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (law as a process, law in the making)”. Dengan demikian maka peraturan hukum yang ideal guna Pengelolaan Lingkungan Hidup dan penataan di KDT adalah dibuat dan ditetapkan dengan segera Peraturan Presiden tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba sebagai peraturan pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2008. Sebab, sampai dengan saat sekarang ini Peraturan Presiden ini belum dibuat. Disamping itu Peraturan Presiden tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba sebagai peraturan pelaksanaan harus disusun dengan prinsip kedaulatan lingkungan.

Rekomendasi :

- (1) Oleh karena sampai saat sekarang ini belum ada peraturan hukum yang ideal guna pengelolaan lingkungan hidup di Kawasan Danau Toba , sedangkan Perda No. 1 Tahun 1990 tidak efektif dan sudah tidak relevan lagi, maka Peraturan Presiden tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba harus segera dibuat agar pengelolaan lingkungan di Kawasan Danau Toba dapat

sejalan dengan ditetapkannya Kawasan Danau Toba sebagai Kawasan Strategis Nasional.

- (2) Untuk keterpaduan, kelancaran dan efektifitas pelestarian dan pengembangan Kawasan Danau Toba perlu dibentuk BADAN OTORITA PENGELOLAAN KAWASAN DANAU TOBA dengan kekuasaan dan kewenangan mengelola Kawasan Danau Toba selaku Kawasan Strategis Nasional sebagaimana yang diatur di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terutama Pasal 9 yang mengatur pembentukan kawasan khusus dan Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.
- (3) Dengan ditetapkannya Kawasan Danau Toba sebagai Kawasan Strategis Nasional, dan diberlakukannya Peraturan Presiden tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba serta dibentuknya Badan Otorita, dan adanya pemahaman akan kedaulatan lingkungan, belum cukup untuk menjamin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Kawasan Danau Toba sebelum kesejahteraan masyarakat ditingkatkan, sehingga masyarakat di Kawasan Danau Toba tidak termasuk ke dalam peta kemiskinan Provinsi Sumatera Utara. Oleh karena itu perlu disusun kebijakan sosial, ekonomi dan hukum yang tepat guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kawasan Danau Toba.

## SUMMARY

Jusmadi Sikumbang, **"THE EFFECTIVENESS OF NORTH SUMATRA PROVINCE GOVERNMENT REGULATION ON THE ENVIRONMENT MANAGEMENT IN THE AREA OF LAKE TOBA (Viewed From Socio-Legal Perspective)"**, Dissertation, Legal Studies Doctoral Program, Graduate Program, Diponegoro University, Semarang, under the guidance of Prof. Dr. Arief Hidayat, SH, MS as promoter, and Prof. Dr. FX. Adji Samekto, SH, M. Hum as co-promoter.

In this current existing and real (empirical) conditions in the Area of Lake Toba shows that environmental quality is more and more declining, forest area decreased, the occurrence of timber theft (illegal logging), shifting cultivation, and uncontrolled fish farming with floating net cages. Also, the growth of settlements and tourism damage the space. In addition, water pollution of Lake Toba by waste and animal feed was growing by day. Water hyacinth in the waters of Lake Toba grows and develops. Volume of lake-water level fluctuates and the longer it goes down.

By the two background conditions (Existing / Empirical), this dissertation research was conducted with the study focus to look at issues of "Why is the policy of North Sumatra provincial government that governing environmental management in the Area of Lake Toba is not run effectively? Which laws are ideal for environmental management in the Area of Lake Toba? While the purpose of this study is to analyse and explain the lack of effectiveness of the North Sumatra Province Local Government Policy that governing environmental management in the Area of Lake Toba, to analyse and to build an ideal policy to environmental management in the Area of Lake Toba.

This study included legal research with positivism paradigm and Socio Legal approach. The Socio Legal Approaches used to see the workings of the legal process at the level of implementation related to social, cultural, economic and political.

To answer the question in issue is used several theoretical frameworks that are relevant to the problem and research purposes, with the framework that the legal system is closely related to the legal structure, legal substance and legal culture as set out by Lawrence M. Friedman, and therefore, according to the basis of this system, it is known there is legal problems existed in the area of Lake Toba. To deal with these problems, several theories put forward such as Hans Kelsen positivism theory. If the effectiveness of law and society is closely related to the legal system, then the theory of positivism with the approach of the legal system would relate significantly to the development of the law. The law in relation to the legal development was described by Mochtar Kusumaatmaja in his theory legal as a means of development, whereas according to William C. Chambliss and Robert B. Seidman there are three main components supporting operation of law in

society, namely: (1) Institute of regulators, (2) Institute of regulations practitioners, (3) The role holder, while Satjipto Rahardjo with his progressive law states that law is for people, not vice versa, therefore, when the problems existed in the law, then that law must be changed, reviewed and corrected, not the man who be pushed for inclusion in the scheme legal. Then Soerjono Soekanto said there are five factors that affect law enforcement, namely: the legal factors, law enforcement factor, means and facilities factor, community factors and cultural factors. According to Jimly Asshiddiqie, the community participation encourage changes, one of changes is the implementation of the understanding of environmental sovereignty (ecocration). With this understanding of environment sovereignty the ideal legal regulation is constructed for regulation in the area of Lake Toba.

Data in this study were obtained through Library Research and Field Research. The obtained data then analysed in depth by the Narrative Content Analysis method. The study was conducted in the Area of Lake Toba includes 7 (seven) districts namely North Tapanuli, Humbang Hasundutan, Toba Samosir, Samosir, Simalungun, Karo and Dairi, it was covered 37 districts, 384 villages with population of 2,212,208 inhabitants, the width area  $\pm$  3698. 54 km<sup>2</sup>. Considering the extent of the Area of Lake Toba, the research sites established in villages surrounding waters of Lake Toba.

North Sumatra Provincial Regulations under study is related to environmental management and regulation of the Lake Toba region as stipulated in the Local Government Regulation No. 1 Year 1990 concerning Settlement Area of Lake Toba.

Chapter II Legal aspect Clarify of local Government organization in the environment context. These theories include the Indonesian state administration system, autonomy and decentralization, about the administration of governance in the region. Later on in this Chapter II also described a theory of sovereignty, including environmental sovereignty theory that put forward by Jimly Asshiddiqie. Further it described several theories about legal system by Laurence M. Friedman; theory about law operation by Chambliss & Seidman; theory about Progressive Law by Satjipto Rahardjo, and theory of legal development by Mochtar Kusumaatmaja. Further it explained theories about the role of the community who expressed by Koesnadi Hardjosoemantoro. About environmental management put forward several theories, among others Soemarwoto Otto, Emil Salim and Munadjat Danusaputro. Next, it also described several theories about the non-governmental organizations put forward by David C. Korten, John Clark and Peter Hagul. About the effectiveness of law and factors that influence it used theories developed by Soerjono Soekanto. About the principles of law forming put forward an opinion of IC Van Der Vlies

Next, Chapter III presented an overview of the Lake Toba region, which is covering, geography, demography, socio-economic conditions, land, environment, waters of Lake Toba, and the conservation area. In addition, in this Chapter III

also explained about the Lake Toba Area Ecosystem Management Coordination Agency (BKPEKDT), Lake Toba Ecosystem Management Plan (LTEMP) Asahan Project and the Board of Authority.

The Lake Toba Area Ecosystem Management Coordination Agency consists of the Management Board and Executive Board. The Management Board serves to direct, plan, control and established a strategic program area of Lake Toba Ecosystem Management. Executive Board has functions to run the policy direction and management program of the Lake Toba regioneco system.

The Management Board have duties to endorsed the work program plan and budget plan for the Lake Toba Area Ecosystem Management Coordination Agency; formulate and set policy direction, Area of Lake Toba Ecosystem Management vision and mission; in communication with the central government for any matters relating to the Ecosystem Management Area of Lakes Toba; appoint and dismiss the Chairman and Vice Chairman of the Executive Coordinating Agency of Lake Toba Area Ecosystem Management; find sources of funding to support the activities of Ecosystem Management Areas of Lake Toba; guide the document development of Lake Toba Ecosystem Management Plan (LTEMP); oversee the implementation of Lake Toba RegionEcosystem Management Program.

The Executive agency has the task of preparing the management plan of Lake Toba Ecosystem Regions as public policy follow-up that is made by the Board of Management, identify the components of the Lake Toba Ecosystem Regions that have a strategic value to prioritize their management in a sustainable manner; monitor the processes occurring in the Lake Toba Area Ecosystem that is influence or potentially to cause negative impacts on ecosystem components through methods and techniques that are considered feasible; disseminating environmental awareness education and training community groups in the area of Lake Toba; reported assignments each semester to the Board of Management; exercises another thing which is directed by the Board of Management.

The Guidelines for the Management Area Ecosystem of Lake Toba (LTEMP) preparation aims to comprehensively facilitate the preservation efforts for managing ecosystems in Area of Lake Toba, restore and protect the integrity of the Lake Toba region ecosystem through the efforts of partnership and cooperation (collaborative), to identify any issues related to efforts for managing the preservation Lake Toba region ecosystems of strategic management and make recommendations, identify the currently existed opportunities and barriers in the conservation and sustainable use of components of the ecosystem.

In broadly outlined, the contents Lake Toba Ecosystem Management Plan integrates and takes the form of two books, they are the Lake Toba Ecosystem Management PlandocumentNo. 0401, divided into 3 parts, namely: Technical Guidance Manual, Substance Discussion and the Annexes. Document of Lake Toba Ecosystem Management Plan No. 0402 includes base maps of Lake Toba

Ecosystem Regions and maps of individual supporters as well as combination (overlay) from Lake Toba Ecosystem Regions. In the substance of the discussion, each chapter has a substantive connection between one to another next chapter.

Asahan Project is a project of Hydroelectric Power Plant development in Asahan watershed where the water comes from Lake Toba. Hydroelectric Power Plant was built to meet the electricity needs of aluminum smelting plant in Kuala Tanjung Asahan. Asahan project consists of Hydroelectric Power Plant and Aluminium Smelter plant was built by the Japanese Government and the Consortium of Japanese companies consisting of 12 (twelve) companies. Asahan Project Development began in 1975 and completed in 1982.

For the capital investment and licensing regulations are too complicated and time consuming, the Japanese party (investors) appealed to the Government of Indonesia so that all permissions can be coordinated under one roof. The government approved the application and form an institution or a special agency to coordinate the licensing. The agency named Asahan Project Development Authority (Presidential Decree No. 5 Year 1976 on the Establishment and Development Authority Board of Trustees of Hydroelectric Power and Aluminium Smelter Plant).

Development Board is an institution directly under and responsible to the President, with the task of coordinating government policies relating to training and development for the implementation of development Asahan Project as a whole, doing the development and provide implementation guidelines to the Authority regarding the development of implementation Asahan Project development in accordance with the general policy of government in the areas of development.

Authority Board is the body representing the government responsible for the Asahan Project construction and development fluently with the task: to provide facilities and guarantees for the implementation of the agreement properly and successfully, to secure the interests of government and national state enterprises and the development of electrification, and smelting aluminum business, overseeing the implementation of appropriate and within the limits as specified in the main agreement, maintaining cooperation and continuous coordination between the parties in achieving the main agreement goals, ensuring that licensing procedures and implementation of Asahan projects development may run smoothly and orderly, develop and control the implementation of Asahan projects development in accordance with established plans, make plan and control the long-term development of Asahan Project area and its infrastructure in collaboration with the related agencies.

Looking at the background, objectives and tasks of the Asahan Authority Board, it is known that the Agency is not a specialized agency Asahan Authority who manage and administer the Lake Toba region. Asahan Authority participates in environmental management and regulation of the Lake Toba region, participation



is manifested in the form of Annual Fee and Environment Fund. Thus, it can be said that the participation of Asahan Authority is in the framework of corporate social responsibility towards society in the region of Lake Toba (CSR = Corporate Social Responsibility).

Chapter IV The Effectiveness of North Sumatra Province Government Regulation on The Environment Management in The Area Of Lake Toba. Policies that were studied were related to environmental management and regulation of the Lake Toba region as stipulated in the Regional Regulation No. 1 Year 1990 concerning Settlement Area of Lake Toba.

Legislation stated as effective when the legislation that has relevance and can be applied in empirical work and complied with the public, thus the legislation is having a positive influence for people's behavior in accordance with the law of expectations formation. Therefore, the effectiveness of Regulation No. 1 of 1990 can be measured by looking at the legal structure, legal substance and legal culture as described by Lawrence M. Friedman's theory about the legal system.

According to some previous research results, they showed that the environment quality the in the Area of Lake Toba from year to year become more and more decreasing. This present research conducted by the author in this dissertation confirmed findings that have been obtained by those previous researchers. Exploitation of natural resources in the Area of Lake Toba was not able to improve the socio-economic living conditions of society, even causing damage and environmental pollution. This means Environmental Management in the Area of Lake Toba is incompatible with poverty alleviation efforts. Expansion of the North Tapanuli district into several districts (4 districts) does not create the environment in the region of Lake Toba gets better, but worse. Degradation of environmental quality from year to year continues. Not grow prosperous society, but poorer. Thus it can be said that the policy of the Government of North Sumatra Province in environmental management and regulation of the Lake Toba area are not effective.

Based on the above description, it can be explained that Regulation No. 1 of 1990 is not vitiated by the participation of community in the PLH and the KDT arrangement was not optimal. The not maximum participation, in addition caused by the things mentioned above, also caused by the Regional Regulation No. 1 of 1990 did not regulate the role of the community. Other than that, Regional Regulation No. 1 of 1990 does not have the power to force, this regulation merely regulate.

By the low of communities' participation to organize KDT, the goals and objectives of the arrangement KDT as those provided for in Regional Regulation No. 1 of 1990 certainly will never be achieved.

The problems that arise due to the ineffectiveness of local government policies in Environmental Management in the Area of Lake Toba, among others: critical

land, water pollution (caused by water hyacinth, floating net cages, domestic waste), the poverty population, yet the realization of cooperation, (both national and international) in the management of the lake, also, forest encroachment, shifting cultivation, timber theft (illegal logging). The ineffectiveness of these policies caused by the goals and objectives of Regulation No. 1 of 1990 was not achieved. Aims and objectives of Regional Regulation No. 1 of 1990 was not achieved because of the rule of law (Regional Regulation No. 1 of 1990) is not effective. The ineffectiveness of the Regional Regulation implementation No. 1 Year 1990 because the influence of several factors, these factors are: factor of Law, Law Enforcer factors, Law Enforcement factors, Facilities and Amenities factor, Community factor and Cultural factors.

Legal factors, substance of Regional Regulation No. 1 of 1990 does not have the power to force, this regulation merely regulate. Qualification of criminal acts is a violation, not crimes.

Law Enforcer Factor, law enforcer agencies in implementing the regional regulation is very weak, law enforcer activities are not well coordinated, in addition to that, the law enforcer image in the eyes of the community around Lake Toba Region is not good because of the news (TV, newspapers and magazines) that were reporting deviant behaviour that done law enforcement.

Factor of Law Enforcement, law enforcement process is barren of criminal events that occurred in the area of Lake Toba cause society is never afraid to break the law. Especially in law enforcement in the area of Lake Toba, the "selective logging" was happened. It looks like law only applies to the lower classes of society.

Means and facilities factor, means and facilities for law enforcement in the area of Lake Toba is inadequate. The educated and skilled human resources are limited, transport equipment (motorcycle, speed boat, and horse) arguably does not exist. The lab also does not exist, while the Lake Toba Ecological Research Centre (LTERC =) is not active. In addition, existing funds and fees are not enough, while the welfare level of law enforcement concern.

Society Factors, people in the area of Lake Toba is classified in the poverty map of North Sumatra province, their level of participation and legal awareness were low, besides that, the Regional Regulation No. 1 of 1990 does not provide for public participation in environmental management and regulation of the Lake Toba region.

Cultural factors, Regional Regulation No. 1 of 1990 does not reflect values that form the basis of customary law, and local regulations do not raise local knowledge into something that can be followed in the arrangement area of Lake Toba, for example, the violation and deprivation upon Indigenous Property Rights. In addition, the presence of Dalihanna Tolu in Batak society, is also not

involved in the settlement area of Lake Toba, indeed, these traditional institutions have an important role in community life and the lives of the Batak ethnic group.

What is meant by non-governmental organizations is non-governmental organizations which are voluntary associations in organizing a variety of interests through variety of innovative activities and acting as a counterweight to the safety of state institutions. While the Environmental Organization is a self-organized and self-formed group of people his own volition the objectives and activities related to the environment. Although the names and terms are different, this institution was known as the LSM Lingkungan [Environment NGO].

In general, Environmental NGOs in the region of Lake Toba run in the field of charity, development, advocacy and people movement. But things that makes non-governmental organizations became important in the Area of Lake Toba environmental management was because the Government Institutions do not function properly, NGOs had a role in empowering communities, NGOs had a role in the settlement of environmental disputes, non-governmental organizations played a role in the mechanism of Alternative Dispute Resolution (ADR).

NGOs have the support of society in environmental management in the Lake Toba region because: NGOs close to the poor and have an open organization that facilitates information spending upwards; non-governmental organizations have highly motivated staff, non-governmental organizations to finance their activities economically and efficient; NGOs quite small, decentralized, flexible and able to receive feedback from the projects in progress; non-governmental organizations are better able to encourage the use of government services more.

Then Chapter V. In this chapter described the ideal of legal policy for environmental management in the Area of Lake Toba. Regional Regulation No. 1 Year 1990 has accepted  $\pm$  20 years, during the next 20 years it has been many changes, particularly changes associated with Laws. Therefore Regional Regulation No. 1 of 1990 is irrelevant. With the enactment of the Lake Toba region into the National Strategic Area (PP No. 26 of 2008 on Spatial Planning Agency), the law of the ideal policy for environmental management and regulation of the Lake Toba area is made and the enactment of the immediate Presidential Decree on Spatial Planning Regions Lake Toba as regulations implementing Government Regulation no. 26 of 2008 and the establishment of Area Management Authority Board of Lake Toba.

The substance of the Presidential Decree on Spatial Planning Area include the Lake Toba

- Presidential Decree on Spatial Planning of the Lake Toba area should be established with the consideration that the area of Lake Toba is a tourism destination that has an important role for the Province of North Sumatra which is currently experiencing environmental degradation. Therefore, ideally should be about the Center for Resort Tourism Activities.

- Inside the Presidential Decree on Spatial Planning Area Lake Toba should be emphasized and explained about the role, functions and scope of Presidential Regulation. In addition, policy objectives, strategies and Space Structure Plan should be regulated in detail so that the organizers of the state government to implement the Presidential Regulation is properly and correctly.
- The need to set the Pattern Space Plan Area Lake Toba which consists of protected areas, cultivation area, and the waters of Lake Toba. After that just set Landing Area Space Utilization of Lake Toba. Referrals utilization of this space is guided by Structure Plan and the Pattern Room. Only then created the Referral Control Room Utilization.
- Direction Control Room Utilization consists of: Referrals Zoning Regulations, Licensing Referrals, Referral Incentives and Disincentives and landing either sanctions or administrative penalties, civil and criminal sanctions that the material can be a deterrent effect.
- Other provisions is to set term of the Spatial Planning Areas Lake Toba

In the implementation of spatial management of Lake Toba region need to set guidance and supervision mechanism and encourage active community participation.

Chapter VI contains Conclusion and Recommendation.

Conclusion:

- 1) The ineffectively implementation of the North Sumatra Provincial Regulation No. 1 Year 1990 concerning Settlement of Lake Toba Areas was caused by various factors namely, the structure (Local Government Bureaucracy Institutional and BKPEKDT), substance (Regional Regulation No. 1 of 1990) and culture (Cultures of Local Government Bureaucracy and the public in the area of Lake Toba).

From the institutional aspects of Local Government bureaucracy, the ineffectively local governments and BKPEKDT's bureaucracy were caused by problems associated with wide area of Lake Toba (7 districts). Among those 7 districts, 3 districts comes from the expansion, thus the coordination becomes difficult. Another thing that causes the ineffectiveness of regulation is related to BKPEKDT organizational structure. BKPEKDT personnel were only consisting of local government bureaucracy apparatus, while communities are not involved at all. Local government bureaucracy apparatus in the 7 districts have sectoral characteristic, so that more concerned with achieving on their own personal main task. This phenomenon is called sectoral ego. In fact, for environmental management at KDT there must be coordination and cannot be held sectorally. Other than that, law enforcement agencies as institutions that apply the law also does not function properly, but one of the conditions for the working of the law, according to Chambliss & Seidman, is the presence of law enforcement bodies (regulations) that can act as a response to the rule of law.

Given that BKPEKDT just formed in 2002 (12 years after the Local Regulation No. 1 of 1990), it can be concluded that the institution of government administration in the regions (North Sumatra) during perform environmental management in the Area of Lake Toba cannot work optimally, but BKPEKDT is expected as Coordinating Institution for implementing regulations that governing environmental management in KDT.

The ineffectively implementation of Local Regulations No. 1 of 1990 from the aspect of the substance (content of regulation), mainly due to Local Regulation No. 1 of 1990 is only to arrange and not forced the qualifying offenses punishment and not the criminal and its legal penalties were very light, and therefore have no deterrent effect. In addition, Local Regulation No. 1 of 1990 does not regulate public participation that is necessary in the environmental management.

Furthermore, from the aspect of legal culture (cultural), the ineffectively implementation of Local Regulation No. 1 of 1990 due to the legal culture of the bureaucratic apparatus is still being concerned with human interest than the universe (the environment), for the benefit of man, nature or the environment can be ignored. This attitude is known as anthropocentrism. Community behavior in KDT was also similar to the bureaucratic apparatus of government. The difference among them, bureaucrats on one side with anthropocentrism attitude intended to increase genuine local income (PAD), the community on the other side, their poor resulted their anthropocentrism behavior in order to meet their daily needs for life that are increasingly difficult day by day, they penetrated forests (illegal logging), they always move their field, raising fish in floating net cages, which ultimately damage the environment.

- 2) In addition, the ineffectiveness of the implementation of Regulation No. 1 of 1990 also influenced by several factors, namely:

Legal factors: Substance Regulation No. 1 of 1990 does not have the power to force, these regulations merely set.

Law Enforcer Factor: Law enforcement officials in carrying out the law is very weak, law enforcement activities are not well coordinated. Bad experience of having experienced people in the process of interaction with law enforcement, the image of law enforcement becomes less good.

Law Enforcement Factor: The law enforcement is barren of criminal events that occurred in KDT cause society was never afraid to break the law. Especially in law enforcement in KDT, the "selective logging" was occurred. It looks like that law only applies to the lower classes of society. Finally it can be said that the sanctions in Regulation No. 1 of 1990 is not a deterrent effect.

Services and Facilities Factor: To enforce the law No. 1 of 1990, law enforcement officers as investigators and investigators require evidence sufficient to start enforcing the law. To obtain and / or gather evidence necessary facilities or adequate facilities. Without the means or a specific facility, then it is unlikely law enforcement will take place smoothly.

Society Factors: Society in KDT to interpret the law and even identify with the officer or officers of the state (law enforcement). One result is both bad law is always associated with law enforcement behavior patterns. People in low welfare level KDT (KDT included in the poverty map of North Sumatra). To meet the needs of everyday life people do not fear breaking the law, because law enforcement officers to be role models, law enforcement may be against the law, why they should not be. According to public opinion, government policies are more favorable for entrepreneurs and a lot of harm to the community.

Cultural Factors: Regulation No. 1 of 1990 does not reflect the values that form the basis of customary law, in addition, the law also did not raise local knowledge into something that can be followed in the arrangement of KDT. Violations and deprivation of rights, for example, the presence of Dalihan na Tolu in Batak society, is also not involved in the structuring KDT, but this traditional institution has an important role in life and the lives of Batak society.

- 3) Although the North Sumatra Provincial Regulations are ineffective, and the existed government institutions (judges, prosecutors, police, BLH, BKPEKDT, LTERC and relevant line agencies) is not functioning properly, law enforcement, residents continue their activities in environmental management . Law enforcement activities related to his office and personally always participated in community activities especially those associated with legal counseling. NGOs still exist and play a role in empowering communities. NGOs had a role in the settlement of environmental disputes. In general it can be said that the activities of NGOs active in charity, advocacy, development and people movement.
- 4) With the enactment of a National Strategic Area KDT (Government Regulation No. 26 of 2008 on Spatial Planning Agency) is only fitting Perda No. 1 of 1990 be replaced because it is no longer relevant, according to what has been stated Satjipto Rahardjo that "the law is for people, not vice versa, then the presence of law is not for himself, but for something larger and larger, so that in case of problems within the law, then punish that must be reviewed and corrected, not the man who pushed for inclusion in the scheme legal. The law is not an absolute and final interaction, because the law is always in the process to continue to be (law as a process, law in the making) ". Thus, the rule of law which is ideal for Environmental Management and the structuring of KDT is created and set to immediately Presidential Decree on Spatial Planning Area Lake Toba as regulations implementing Government

Regulation no. 26 of 2008, because until now, this Presidential Regulation has not been made yet. In addition, the Presidential Decree on Spatial Planning Area Lake Toba as the implementing regulations should be drafted with the principle of environmental sovereignty.

Recommendation:

- 1) Because until now there has been no ideal laws for environmental management in the Area of Lake Toba, while Regional Regulation No. 1 of 1990 is not effective and are no longer relevant, then the Presidential Decree on Spatial Planning of Lake Toba Area must be made for environmental management in the Area of Lake Toba be made compatible with the implementation of Lake Toba region as a National Strategic Area.
- 2) For integrity, smoothness and effectiveness of conservation and development area of Lake Toba, it is necessary to form TOBA LAKE AREA MANAGEMENT AUTHORITY BOARD with power and authority to manage the Lake Toba region as a National Strategic Area as stipulated in the Law no. 32 of 2004 on Regional Government, especially Article 9 which regulates the formation of a special area and the Government Regulation No. 26 of 2008 on National Spatial Plan.
- 3) With the enactment of the Lake Toba area as a National Strategic Area, and the enactment of Presidential Decree on Spatial Planning Area of Lake Toba and the establishment of the Authority Board, and the understanding of the environment sovereignty, it was not enough yet to ensure the protection and management of environment in the Lake Toba region prior to improve welfare of public around, up to people in the area of Lake Toba would not include any more in the poverty map of North Sumatra Province. Therefore, the appropriate social, economic and legal policies need to be arranged to improve the welfare of the people in the area of Lake Toba.

## KATA PENGANTAR

Segala puja dan puji syukur penulis sampaikan kehadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya atas izin-Nya, penulisan disertasi ini dapat diselesaikan.

Disertasi ini dibuat dan diajukan untuk memenuhi syarat memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum di Program Pascasarjana Universitas Diponegoro. Topik yang penulis pilih adalah "**EFEKTIFITAS PERATURAN DAERAH PROVINSI SUMATERA UTARA DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DI KAWASAN DANAU TOBA (Tinjauan dari Perspektif Socio-Legal)**". Penelitian dan pembahasan berkaitan dengan Kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup dan penataan Kawasan Danau Toba sebagaimana yang diatur di dalam Peraturan Daerah No. 1 Tahun 1990 tentang Penataan Kawasan Danau Toba.

Pada awalnya penulis merasa kesulitan untuk menulis disertasi ini. Tetapi berkat petunjuk dan bimbingan dari Bapak Prof.Dr. Arief Hidayat, S.H.,M.S selaku Promotor dan Bapak Prof.Dr. FX. Adji Samekto, S.H.,M.Hum selaku co-Promotor yang tak pernah putus penulis terima baik pada saat mengikuti kuliah maupun pada waktu diskusi maka Disertasi ini dapat penulis selesaikan penyusunannya. Atas petunjuk dan bimbingan tersebut penulis mengucapkan terima kasih.

Pada kesempatan ini, perkenankan penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya atas bantuan dan dukungan, dalam segala bentuknya, yang telah diberikan kepada penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan Pendidikan Doktor Ilmu Hukum di Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana, Universitas Diponegoro Semarang. Terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya penulis sampaikan kepada :

1. Rektor Universitas Diponegoro Prof. Sudharto P. Hadi, MES, Ph.D., beserta para Pembantu Rektor serta staf akademiknya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh studi di Program Doktor Ilmu Hukum.
2. Direktur Program Pascasarjana Universitas Diponegoro yang saat ini dijabat oleh Prof. Dr. dr. Anies, M.Kes., PKK. dan sebelumnya oleh Prof. Dr. dr. Ign. Riwanto, Sp.BD., dan Prof. drs. Y.Warella, M.PA.Ph.D., beserta seluruh staf administrasinya yang telah memfasilitasi dan memberikan kemudahan selama penulis mengikuti studi.
3. Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, yang saat ini dijabat oleh Prof. Dr. Yos Johan Utama, S.H.M.Hum. dan sebelumnya dijabat oleh Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H.M.S., beserta para Pembantu Dekan dan Seluruh Staf Administrasinya yang telah memberikan banyak fasilitas kepada penulis.



4. Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Prof. Dr. Esmi Warassih Pudjirahayu, S.H.M.S., beserta Sekretaris Program Bidang Akademik yang saat ini dijabat oleh Dr. Nanik Trihastuti, S.H.M.Hum dan Sekretaris Program Bidang Keuangan Prof. Dr. F.X. Adjie Samekto, S.H.M.Hum. beserta seluruh staf administrasinya, yang telah menyelenggarakan perkuliahan dan kegiatan administrasi sehingga memungkinkan penulis menimba ilmu, yang sungguh membuat penulis mendapatkan pencerahan dalam keilmuan hukum.
5. Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H.M.S., sebagai promotor yang telah dengan penuh kesabaran, tiada hentinya memberikan curahan keilmuan hukum dan pembimbingan penulisan disertasi ini. Komitmen keilmuan yang tinggi, sikap yang terbuka serta ketegasan yang selalu melekat pada diri beliau, memacu dan memicu semangat bagi penulis tentang bagaimana mengarungi dan menggeluti dunia akademik
6. Prof. Dr. F.X. Adjie Samekto, S.H., M.Hum. sebagai co-promotor yang dengan penuh kesabaran dan kekritisan menjadikan penulisan disertasi ini terasa lancar dan tanpa hambatan. Sikap terbukanya membuat kenyamanan tersendiri dalam mengikuti bimbingan.
7. Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H. (alm.), atas segala curahan pengetahuan keilmuan hukum, yang sungguh telah membuka cakrawala yang semakin luas dalam memandang dan menilai hukum yang sesungguhnya.
8. Prof. Dr. I.S. Susanto, SH (Alm), Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih Maemunah, S.H., (alm.) Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA Prof. Dr. Muladi, S.H., Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, S.H., Prof. Dr. Miyasto, Prof. Dr. Liek Wilardjo, Prof. Dr. H. A. Kelib, S.H., Dr. Erlyn Indarti, S.H. M.Hum, dan segenap para dosen Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, yang telah dengan ikhlas memberikan ilmunya yang amat berguna bagi pengembangan wawasan keilmuan hukum dari penulis.
9. Para penguji disertasi yaitu Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH (Alm), Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, SH, MS., Prof. Dr. Daud Silalahi, S.H.LL.M., Prof. Sudharto P. Hadi, M.ES., Ph.D. Prof. Dr. Yusriadi, S.H.M.Hum, Prof. Dr Arief Hidayat, S.H.M.S, Prof. Dr. Yos Johan Utama, SH, M.Hum, Prof. Dr. FX Adjie Samekto, SH, M.Hum, Prof. Dr. Suteki, SH, M.Hum, Dr. Nanik Trihastuti, S.H. M.Hum, yang sebagai menguji pada Seminar Usulan Penelitian, Seminar Hasil Penelitian, dan Ujian Kelayakan dan Ujian Tertutup telah memberikan masukan yang sangat berarti bagi perbaikan penulisan disertasi, sehingga menghasilkan naskah disertasi sebagaimana saat ini.
10. Seluruh staf administrasi program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Mbak Alfi, Mbak Diah, Mbak Dendy, Mbak Yusti, Mas Delta, Mbak Linda, Pak Jumadi, Mas Gofur, Mas Mintarno, Pak Yuli, Mas Darmanto, yang dengan penuh kesabaran, keramahan dan persahabatan melayani segala keperluan administrasi kepada penulis yang berkaitan dengan perkuliahan, perpustakaan dan ujian.

11. Rektor Universitas Sumatera Utara (USU) periode 2010-2015, Prof, Dr. dr. Syahril Pasaribu, SpA, (K), beserta seluruh Pembantu Rektor yang telah banyak membantu penulis sehingga penulis dengan lancar dapat menyelesaikan pendidikan Doktor Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro.
12. Rektor Universitas Muslim Nusantara Al Washliyah (UMN-A) Medan Prof. Hj. Sri Sulistiyowati, SH, MSi, PhD, beserta seluruh staf yang telah membantu dan mendorong penulis agar cepat selesai pendidikannya dan dengan ikhlas memberikan kesempatan pada penulis untuk berpartisipasi di UMN-AI Washliyah.
13. Prof. Dr. Chairuddin P. Lubis, SpA (K) Rektor USU 1995/2000, 2000/2005, 2005/2010, atas segala bantuan dan kebijakannya sehingga penulis mendapat biaya dan bantuan dana untuk menyelesaikan pendidikan Doktor di UNDIP.
14. Prof. Dr. Djanius Djamin, SH, MS, yang selalu membantu dan mendorong penulis agar cepat selesai Pendidikan Doktor.
15. Dekan Fakultas Hukum USU, Medan Prof. Dr. Runtung, SH, M.Hum, beserta seluruh Pembantu Dekan, yang telah banyak membantu dan mendorong penulis agar cepat menyelesaikan pendidikan.
16. Dekan Fakultas Hukum UMN-AI Washliyah, Nelvitia Siahaan, SH, M.Hum, beserta seluruh stafnya Hj. Adawiyah Nasution, SH, MKn, Tri Reni Novita, SH, MH, Iwan Setyawan, SH, Dian Yudistira, SH yang telah bekerjasama dan tak henti-hentinya membantu penulis dan terutama Bapak Zulkifli Hasibuan, S.Pd., yang telah membantu dan bekerjasama dengan penulis dan berkat kerjasama tersebut penulis dapat dengan lancar mengikuti pendidikan di UNDIP Semarang.
17. Seluruh Guru Besar Fakultas Hukum USU Medan, Prof. M. Abduh, SH, Prof. Dr. M. Solly Lubis, SH, Prof. T. Syamsul Bahri, SH, Prof. Sanwani Nasution, SH, Prof. Warsani, SH, Prof. Chainur Arrasyid, SH, Prof. Rehngena Purba, SH, MS, yang telah mendidik dan membimbing membimbing penulis sejak di S1, S2 dan S3.
18. Kepada Badan Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara, Prof. H. Syamsul Arifin, SH, MH beserta seluruh staf yang telah memberikan banyak informasi, buku, dokumen dan data yang berkaitan dengan penelitian penulis.
19. Ketua Harian BKPEKDT, Dr. Edward Simanjuntak, SE, MM beserta seluruh staf yang telah banyak membantu penulis dengan memberikan informasi, buku, data dan masukan-masukan di dalam penyusunan disertasi.
20. Badan Otorita Proyek Asahan, Bapak Ir. PSM Tobing dan seluruh staf atas informasi dan dukungannya membuat disertasi penulis dapat diselesaikan sesuai dengan yang direncanakan.
21. Sahabat, Alexander Ketaren, SH yang telah memicu dan memacu semangat penulis untuk dengan segera menyelesaikan pendidikan Doktor Ilmu Hukum di UNDIP.

22. Prof. Dr. Syafruddin Kalo, SH, M.Hum dan keluarga, yang telah banyak membantu dan berkorban untuk penulis.
23. Prof. Dr. Tan Kamelo, SH, MS, yang telah mendukung penulis sejak dari awal perkuliahan sampai selesai pendidikan.
24. Prof. Dr. Suhaidi, SH, MH dan keluarga yang tiada henti-hentinya membantu penulis.
25. Rekan sejawat di Departemen Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum USU Medan, Surianingsih, SH, M.Hum, Zaidar, SH, M.Hum, Prof. Dr. Muhammad Yamin, SH,M.Hum, Dr. Pendasteran Tarigan, SH, MS, Dr. Agusmidah, SH,M.Hum, Affan Mukti, SH,M.Hum, Mariati Zandrato, SH,M.Hum, Affila, SH,M.Hum, Afrita Abduh, SH,M.Hum, Hamsali Sembiring, SH,M.Hum, Hemat Tarigan, SH,M.Hum Syamsiar Yulia, SH, M.Hum, Zulkarnain Nasution, SH, Erna Erlinda, SH, M.Hum, dan Boy Laksamana, SH,M.Hum, yang selalu mendorong penulis agar lebih cepat, lebih semangat dalam menyelesaikan pendidikan doktor di Undip Semarang.
26. Prof. Sulaiman Hamid, SH, Prof. Dr. Bismark Nasution, SH,M.Hum, Prof. Dr. Budiman Ginting, SH,M.Hum, Prof. Dr. Ningrum Natasya Sirait, SH, LLM, Prof. Dr. Sunarmi, SH, M.Hum dan Prof. Dr. Sunarto, SH, MH, yang telah mendukung penulis.
27. Untuk teman-teman di Fakultas Hukum USU Medan, Makdin Munthe, SH, MH, Syafruddin, SH, MH, DFM, Sutiarnoto, SH, M.Hum, Abul Khair, SH, M.Hum, Dr. Hamdan, SH, M.Hum, Armansyah, SH,M.Hum, M. Arief, SH,M.Hum, M. Husni, SH,M.Hum, Dr. Hasym Purba, SH,M.Hum, Dr. Dedy Harianto, SH, M.Hum, Berlin Nainggolan, SH, M.Hum, Nurmala, SH, M.Hum, Megarita, SH, M.Hum, Mulhadi, SH, M.Hum, yang telah banyak memberikan masukan dan dukungan untuk penulisan disertasi ini.
28. Bapak H. Nurdin Lubis, SH, MM, Inspektur Provinsi Sumatera Utara atas dukungan dan bantuan moril maupun materiil yang telah diberikan kepada penulis menambah semangat penulis untuk menyelesaikan pendidikan S3.
29. Advokat H. Zulkifli Nasution, SH, Advokat Daud Brahmana, SH, penulis juga banyak mendapat dukungan baik moril maupun materiil serta informasi tentang perkembangan hukum.
30. Drs. H. Syaifuddin Lubis, MMA dan keluarga yang telah membantu dan mendorong penulis di dalam pendidikan.
31. Ferlin Nainggolan, SH, yang selalu mendukung penulis.
32. Chairul Ichwan Lubis, SH, yang telah banyak berkorban untuk penulis.
33. Ir. Nur Hafiz Hakim dan keluarga, yang telah banyak membantu penulis.
34. Syahrir Awal dan keluarga, yang selalu mendukung dan membantu penulis.
35. Husni, SH (Choenik) yang selalu memberi petunjuk dan mendukung penulis.

36. Hakim Tinggi Djoemali Pranoto, SH, bantuan dan dukungannya mendorong penulis lebih serius untuk menyelesaikan pendidikan di Undip Semarang.
37. Prof. Dr. Ediwarman, SH,M.Hum dan Dr. Triono Eddy, SH,M.Hum, selaku Direktur dan Sekretaris Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang telah mendukung penulis sejak awal pendidikan.
38. Syafruddin Siba, SH,M.Hum/ Latifah, SH yang telah banyak membantu dan mendukung penulis.
39. Ir. Sahala Sinamo, MM / Elidawati yang selalu membantu dan mendukung penulis sejak awal dan tahap demi tahap selama penulis mengikuti ujian doktor di Undip Semarang.
40. Rekan sejawat Alumni Program Doktor Ilmu Hukum Undip Semarang Dr. Edy Lisdiyono, SH,MH, Dr. Yacob Djasmani, SH,M.Hum, Dr. Rahmat Bowo Suharto, SH,M.Hum, Dr. Gunarto, SE,Ak,SH,M.Hum, Dr. Nirmalasari, SH,M.Hum, Dr. Firman Muntaqo, SH,M.Hum, Dr. Muhammad Akib, SH, M.Hum, Dr. Natangsa Surbakti, SH,M.Hum, Dr. M. Nur Islami, SH,M.Hum, yang telah memotivasi penulis agar dengan segera dapat menyelesaikan pendidikan doktor.
41. Rekan sejawat “senasib sepenanggungan” di Program Doktor Ilmu Hukum Undip Fathul A. Abby, SH,MH, Edith Ratna Mulyaningrum, SH,S.Pn, Hero Supeno, SH,MH, Drs. Murzal, SH, M.Hum, H.S. Tisnanta, SH,M.Hum, M. Gufron, SH, MH, Ridwan, SH,M.Hum, Safik Fauzi, SH,M.Hum, Anastasia Reni Widiyastuti, SH,M.Hum, Yohannes Suhardin, SH,M.Hum, Nita Triana, SH,M.Si, Lita Tyesta ALW, SH,M.Hum, Irma Cahyaningtyas, SH,MH, Shinta Dewi, SH,M.Hum, Parulian Siagian, SH,MH dan Arifin Yamlean, SH,MH, yang selalu mendukung penulis dalam menghadapi kesulitan baik ekonomis maupun akademis.
42. Staf Administrasi Fakultas Hukum USU, Samsinar, SH, Sumin, SH, Gimam, SH, Suratmin, Supiyanto, Hadi Johan, Epraim Purba, STH, Annisa, SE, Rosmawati, SH, Suharyono dan Sri Wahyuni, S.Sos. yang banyak mendukung sehingga penulis bisa menyelesaikan pendidikan.
43. Kakanda Zainul Pelly, SH, dan keluarga yang tak bosan-bosannya dan tak henti-hentinya membantu penulis sejak di S1, S2 dan di S3 Undip Semarang, rasanya tiada kata yang dapat diucapkan, kecuali doa, semoga apa yang diberikan kepada penulis menjadi amal ibadah, dan mendapatkan balasan yang berlipat ganda dari Allah SWT.
44. Kakanda dan adinda saudara kandung penulis, Mahruzal (Alm), Suwarni, Drs.M. Ishaq, Agusli, SH, Herlina, Ade Juli Indrawati dan Asmaini beserta seluruh keluarga yang selama ini banyak membantu dan mendukung penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan pendidikan doktor di Undip Semarang.
45. Kakanda dan adinda saudara ipar penulis, Murniati (Almh), Nilawati, Erlina, Safrizal, Farida Hanum dan Alex Sandra, SH beserta seluruh keluarga yang selama ini selalu mendukung penulis.

46. Abak Bagindo Ismail (Alm) dan Amak Rosni Sikumbang (Almh) yang telah mendidik, dan memberikan bimbingan, tuntunan dan doa yang tiada hentinya untuk penulis agar hidup di jalannya. Demikian juga kepada Bapak Bagindo Sabaruddin dan Ibunda Nurajani selaku mertua penulis, yang telah memberikan dukungan dan doa yang tiada hentinya kepada penulis.
47. Istriku tercinta Rhita Hanum yang telah memberikan pengertian, dorongan, doa serta motivasi yang tidak pernah henti selama penulis mengikuti kuliah di Program Doktor. Kepada anak, menantu dan cucuku, Rhido Jusmadi, SH, MH, Erika Citra Sari Hartanto, SS, M.Hum, Rhedy Jusmadi, SH, Rhanty Jusmadi, Ahmad Atiq Syahril Afuw Rhido yang telah memberikan kasih sayang dan doa untuk Abak.
48. Sanak keluarga dan handai taulan yang tidak mungkin untuk disebutkan satu persatu, yang telah memberikan bantuan moril maupun materiil, doa dan dorongan semangat kepada penulis untuk menyelesaikan pendidikan Doktor.

Tiada kata yang patut penulis haturkan selain, ucapan terima kasih, dan penghargaan yang setinggi-tingginya, seraya memanjatkan doa agar apa yang telah diberikan kepada penulis dihitung sebagai amal ibadah serta mendapatkan pahala yang besar dari Allah SWT. Amien.

Semarang, Juli 2011  
Penulis,

JUSMADI SIKUMBANG  
N.I.M. B5A 100006

## DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul .....	i
Lembar Persetujuan Pembimbing .....	ii
Tim Penguji Ujian Terbuka .....	iii
Tim Penguji Ujian Tertutup .....	iv
Motto dan Persembahan .....	v
Surat Pernyataan .....	vi
Abstrak .....	vii
Abstract .....	viii
Ringkasan .....	ix
Summary .....	xxi
Kata Pengantar .....	xxxii
Daftar Isi .....	xxxviii
Glossary .....	xli
Daftar Singkatan .....	xliv
Daftar Tabel .....	xlvii
Daftar Gambar .....	xlix
BAB I : PENDAHULUAN .....	1
1. Latar Belakang .....	1
2. Fokus Studi dan Permasalahan .....	12
3. Kerangka Pemikiran .....	12
4. Tujuan dan Kontribusi Penelitian .....	24
5. Metode Penelitian .....	25
6. Orisinalitas Disertasi .....	32
BAB II : ASPEK HUKUM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI DAERAH DALAM KONTEKS LINGKUNGAN HIDUP.....	35
1. Sistem Pemerintahan Indonesia .....	35
2. Otonomi dan Desentralisasi .....	39
3. Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah.....	43
4. Beberapa Teori Tentang Kedaulatan.....	53

5. Teori Kedaulatan Lingkungan.....	60
6. Hukum sebagai Suatu Sistem Norma.....	67
7. Teori Hukum sebagai Sarana Pembangunan .....	74
8. Teori Tentang Bekerjanya Hukum .....	79
9. Teori Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan yang baik .....	86
10. Pengelolaan Lingkungan Hidup.....	92
11. Lembaga Swadaya Masyarakat.....	97
12. Peranserta Masyarakat .....	100
<b>BAB III : GAMBARAN UMUM KAWASAN DANAU TOBA.....</b>	<b>102</b>
1. Kondisi Geografis Kawasan Danau Toba .....	102
2. Kependudukan dan Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat di Kawasan Danau Toba.....	105
3. Lahan dan Lingkungan Hidup di Kawasan Danau Toba.....	114
4. Perairan Danau Toba .....	119
5. Kawasan Konservasi .....	122
6. Badan Koordinasi Pengelolaan Ekosistem Kawasan Danau Toba .....	125
7. Lake Toba Ecosystem Management Plan .....	132
8. Proyek Asahan dan Badan Otorita Asahan .....	144
8.1. Kep.Pres No. 5 Tahun 1976 tentang Badan Otorita Asahan.....	152
8.2. Peran Serta Badan Otorita Asahan dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Penataan Kawasan Danau Toba	154
8.3. Program Kerja Badan Otorita Asahan 2009/2010 .....	159
<b>BAB IV : EFEKTIFITAS PERATURAN DAERAH PROVINSI SUMATERA UTARA DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DI KAWASAN DANAU TOBA .....</b>	<b>161</b>
1. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara No. 1 Tahun 1990 tentang Penataan Kawasan Danau Toba .....	161

2.	Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kawasan danau Toba .....	167
2.1	Penegak Hukum dan Penduduk .....	169
2.2	Lembaga Swadaya Masyarakat .....	177
3.	Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Perda No. 1 Tahun 1990 .....	194
3.1.	Faktor Hukum .....	196
3.2.	Faktor Penegak Hukum .....	199
3.3.	Faktor Penegakan Hukum .....	201
3.4.	Faktor Sarana dan Fasilitas .....	204
3.5.	Faktor Masyarakat .....	205
3.6.	Faktor Kebudayaan .....	208
4.	Daftar Inventarisasi Masalah Akibat Tidak Efektifnya Perda No. 1 Tahun 1990 .....	211
<b>BAB V : PERATURAN HUKUM YANG IDEAL GUNA PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DI KAWASAN DANAU TOBA .....</b>		<b>225</b>
1.	Antroposentrisme dan Ekokrasi .....	226
2.	Kawasan Strategis Nasional .....	229
3.	Peraturan Presiden tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba .....	231
3.1.	Pertimbangan dan Landasan Hukum .....	231
3.2.	Materi Muatan Peraturan Presiden tentang RTRKDT ....	236
3.3.	Penjelasan Atas Materi Muatan Perpres tentang RTRKDT	238
4.	Badan Otorita Pengelolaan Kawasan Danau Toba .....	244
<b>BAB VI : SIMPULAN DAN REKOMENDASI .....</b>		<b>249</b>
1.	Simpulan.....	249
4.	Rekomendasi .....	254
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>		<b>256</b>
<b>DAFTAR INDEKS .....</b>		<b>268</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN .....</b>		
<b>DAFTAR RIWAYAT HIDUP .....</b>		



## GLOSSARY

**Analisis mengenai dampak lingkungan**, yang selanjutnya disebut Amdal, adalah kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.

**Antroposentrisme** adalah pandangan manusia terhadap lingkungan hidup yang menempatkan kepentingan manusia dipusatnya.

**Efektifitas hukum** adalah jika peraturan perundang-undangan yang diterapkan memiliki kesesuaian dan dapat bekerja secara emperikal serta dipatuhi oleh masyarakat, dengan demikian peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai pengaruh positif bagi perilaku masyarakat sesuai dengan harapan pembentuk hukum.

**Ekokrasi** adalah kedaulatan lingkungan hidup atau ekosistem dimana suatu pemerintahan mendasarkan pemerintahannya secara taat asas pada prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan.

**Ekosistem** adalah tatanan unsur lingkungan hidup yang merupakan kesatuan utuh menyeluruh dan saling mempengaruhi dalam membentuk keseimbangan, stabilitas, dan produktivitas lingkungan hidup.

**Kawasan Danau Toba** adalah daerah Tangkapan Air Danau Toba dan perairan Danau Toba dan wilayah yang dikategorikan sebagai Daerah Aliran Sungai Asahan.

**Kawasan Strategis Nasional** adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya dan/atau lingkungan, termasuk wilayah yang telah ditetapkan sebagai warisan dunia.

**Kearifan lokal** adalah nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat untuk antara lain melindungi dan mengelola lingkungan hidup secara lestari.

**Kebijakan (*policy*)** adalah seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih tujuan.

**Kebijakan publik (*Public Policy*)** adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan demi kepentingan masyarakat.

**Kerusakan lingkungan hidup** adalah perubahan langsung dan/atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.

**Konservasi sumber daya alam** adalah pengelolaan sumber daya alam untuk menjamin pemanfaatannya secara bijaksana serta kesinambungan ketersediannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai serta keanekaragaman.

**Lembaga Swadaya masyarakat** adalah organisasi non pemerintah yang merupakan perkumpulan atau perhimpunan yang bersifat sukarela dalam rangka menyelenggarakan berbagai kepentingan dengan melakukan berbagai kegiatan inovatif serta bertindak sebagai lembaga penyeimbang terhadap kekuatan negara.

**Lingkungan hidup** adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

**Masyarakat** adalah setiap kelompok manusia yang telah hidup dan bekerja bersama cukup lama sehingga mereka dapat mengatur diri mereka sebagai suatu kesatuan sosial dengan batas-batas yang dirumuskan secara jelas.

**Organisasi lingkungan hidup** adalah kelompok orang yang terorganisasi dan terbentuk atas kehendak sendiri yang tujuannya dan kegiatannya berkaitan dengan lingkungan hidup.

**Pembangunan berkelanjutan** adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

**Pemerintah daerah** adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.

**Pemerintah pusat**, yang selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

**Pencemaran lingkungan hidup** adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energy dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan.

**Peran serta** adalah perilaku seseorang untuk turut serta secara langsung dalam suatu kegiatan oleh karena adanya kepentingan dan tujuan tertentu.

**Peranan** adalah perilaku individu yang berhubungan dengan kedudukannya sebagai anggota masyarakat.

**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.

**Sumber daya alam** adalah unsur lingkungan hidup yang terdiri atas sumber daya hayati dan non hayati yang secara keseluruhan membentuk kesatuan ekosistem.

## DAFTAR SINGKATAN

AMDAL	: Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BAPEDAL	: Badan Pengendalian Dampak Lingkungan
BAPEDALDA	: Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah
BAPPEDA	: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BAPPENAS	: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BKPEKDT	: Badan Koordinasi Pengelolaan Ekosistem Kawasan Danau Toba
BLH	: Badan Lingkungan Hidup
BLT	: Bantuan Langsung Tunai
BOS	: Bantuan Operasional Sekolah
BPS	: Biro Pusat Statistik
BPPT	: Badan Penelitian Penerapan Teknologi
BP BKPEKDT	: Badan Pelaksana Badan Koordinasi Pengelolaan Ekosistem Kawasan Danau Toba
DAK	: Dana Alokasi Khusus
DAS	: Daerah Aliran Sungai
DIM	: Daftar Inventarisasi Masalah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DTA	: Daerah Tangkapan Air
EKDT	: Ekosistem Kawasan Danau Toba
ELSAM	: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat
ERC	: Ecological Research Center
GBHN	: Garis Besar Haluan Negara
HAN	: Hukum Administrasi Negara
HDI	: Human Development Index
HTN	: Hukum Tata Negara
HUMBAHAS	: Humbang Hasudutan
IPM	: Indeks Pembangunan Manusia
ITB	: Institut Teknologi Bandung
JBIC	: Japan Bank International Corporation
JICA	: Japan Internasional Corporation Agency
KDT	: Kawasan Danau Toba
Kep. Ment.	: Keputusan Menteri
Kep. Menhut.	: Keputusan Menteri Kehutanan
Keppres	: Keputusan Presiden
KKN	: Korupsi Kolusi dan Nepotisme
KPPL	: Kelompok Pemantau dan Pendidikan Lingkungan
KSN	: Kawasan Strategis Nasional
KSPPM	: Kelompok Studi Pengembangan Pemberdayaan Masyarakat
LBH	: Lembaga Bantuan Hukum
LBCDP	: Lake Biwa Comprehensive Development Project

LH	: Lingkungan Hidup
LIPI	: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
L.P.	: Lembaga Penelitian
LP3ES	: Lembaga Penelitian Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial
LPPM	: Lembaga Pengabdian Pada Masyarakat
LTEMP	: Lake Toba Ecosystem Management Plan
LTERC	: Lake Toba Ecological Research Center.
LSD	: Lembaga Sosial Desa
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MCK	: Mandi Cuci Kakus
MEN L.H.	: Menteri Lingkungan Hidup
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
NGO	: Non Governmental Organization
ORNOP	: Organisasi Non Pemerintah
OTDA	: Otonomi Daerah
PBB	: Perserikatan Bangsa-bangsa
PDIH	: Program Doktor Ilmu Hukum
PDIP	: Partai Demokrat Indonesia Perjuangan
Pemda	: Pemerintah Daerah
Pemkab	: Pemerintah Kabupaten
Pemkot	: Pemerintah Kota
PERDA	: Peraturan Daerah
PERKATSA	: Pemerhati Kawasan Danau Toba dan Sungai Asahan
Per. Ment.	: Peraturan Menteri
PERPPU	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
PerPres	: Peraturan Presiden
PKB	: Pajak Kendaraan Bermotor
PLH	: Pengelolaan Lingkungan Hidup
PLN	: Perusahaan Listrik Negara
PLHDT	: Pengelolaan Lingkungan Hidup Danau Toba
PLTA	: Pembangkit Listrik Tenaga Air
PP	: Peraturan Pemerintah
PPS	: Program Pasca Sarjana
PPNS	: Penyidik Pegawai Negeri Sipil
Prolegnas	: Program Legislasi Nasional
Prov.	: Provinsi
PSDA	: Pengelolaan Sumber Daya Alam
PSL	: Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan
RLKT	: Rehabilitasi Lahan dan Konservasi Tanah
RPDT	: Relawan Peduli Danau Toba
RPJP	: Rencana Pembangunan Jangka Panjang
RTR	: Rencana Tata Ruang
RTRKDT	: Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba
RTRWN	: Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
RUTR	: Rencana Umum Tata Ruang

SDA	: Sumber Daya Alam
SDM	: Sumber Daya Manusia
Setda Prov.	: Sekretaris Daerah Provinsi
SPPN	: Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
Sumut	: Sumatera Utara
TAP	: Ketetapan
TPTI	: Tebang Pilih Tanaman Indonesia
U.U.	: Undang-undang
U.U.D.	: Undang-undang Dasar
UNDIP	: Universitas Diponegoro
UNITA	: Universitas Tapanuli
UN NGLS	: United Nations Non Governmental Liaison Service
USA	: United States of America
USU	: Universitas Sumatera Utara
WALHI	: Wahana Lingkungan Hidup Indonesia
WCED	: World Commission on Environment and Development
YLKI	: Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.	: Perubahan Penggunaan Lahan Ekosistem Kawasan Danau Toba 1985, 1997, 2001 .....	2
Tabel 2	: Ketinggian Permukaan Air Danau Toba Tahun 1975 s/d 2006	4
Tabel 3	: Kadar BOD5 Air Danau Toba pada 6 Lokasi Pengamatan Tahun 1988-2007.....	5
Tabel 4	: Kadar Phosfat Air Danau Toba pada 6 Lokasi Pengamatan Tahun 1988-2007.....	6
Tabel 5	: Jumlah Keramba Jaring Apung di Danau Toba Menurut Kabupaten Tahun 2005 dan 2007.....	7
Tabel 6	: Penutupan Enceng Gondok di Perairan Danau Toba .....	7
Tabel 7	: Beberapa Penelitian yang Berkaitan dengan Lingkungan Hidup .....	33
Tabel 8	: Jumlah dan Kepadatan Penduduk di KDT Tahun 2006 .....	106
Tabel 9	: Pendapatan Perkapita Penduduk di KDT 2003,2004,2005 menurut Harga Berlaku .....	108
Tabel 10	: Pendapatan Perkapita Penduduk di KDT 2003,2004,2005 menurut Harga Konstan.....	109
Tabel 11	: Human Development Index (HDI) Penduduk di KDT Tahun 2004....	109
Tabel 12	: Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Kabupaten KDT Tahun 1999, 2002, 2004.....	111
Tabel 13	: Jumlah Keluarga Pra Sejahtera dan Keluarga Sejahtera I Kabupaten KDT Tahun 2003 dan 2006 .....	111
Tabel 14	: Jumlah Keluarga Sejahtera II, III dan III Plus Kabupaten KDT Tahun 2003 dan 2006 .....	113
Tabel 15	: Luas Kawasan Yang Menjadi Fokus Perhatian PLH KDT .....	115

Tabel 16	: Penggunaan dan Penutupan Lahan-lahan di DTA Danau Toba	116
Tabel 17	: Kondisi Plankton di Perairan Danau Toba .....	121
Tabel 18	: Besar Annual Fee yang Telah Diberikan PT Inalum Kepada Pemerintah Daerah di Sumatera Utara .....	155
Tabel 19	: Actual Payment Record of Environmental Fund to Asahan Authority October 1999 – April 2009 .....	158
Tabel 20	: Distribusi Frekwensi Tentang Ke-ikut-sertaan Masyarakat Didalam Kegiatan di Kawasan Danau Toba .....	170
Tabel 21	: Distribusi Frekwensi tentang Jenis Kegiatan yang Di-ikuti Penegak Hukum di KDT .....	170
Tabel 22	: Distribusi Frekwensi tentang Jenis Kegiatan Penataan KDT Yang Diikuti Penduduk di KDT .....	171
Tabel 23	: Distribusi Frekwensi Tentang Kegiatan Penyuluhan Hukum Yang Dilakukan Penegak Hukum di KDT .....	174
Tabel 24	: Daftar Lembaga Swadaya Masyarakat Non Pemerintah yang Terkait dengan pelestarian EKDT.....	183
Tabel 25	: Fungsi Institusi terkait dalam Pengelolaan Danau Toba .....	185
Tabel 26	: Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) di KDT .....	213



## **DAFTAR GAMBAR**

Gambar 1	: Perubahan Luas Tutupan Hutan KDT 1985-2010 .....	3
Gambar 2	: Skema Kerangka Pemikiran Disertasi .....	24
Gambar 3	: Skema Pengumpulan Data dan Analisis Data .....	31
Gambar 4	: Nomokrasi, Demokrasi, dan Ekokrasi (Jimly Asshiddiqie) ....	65
Gambar 5	: Pengaruh kekuatan sosial dalam bekerjanya hukum (Chambliss & Seidmann) .....	83
Gambar 6	: Peta Lokasi Penelitian LH di KDT Sumut .....	104
Gambar 7	: Skema Kerangka Pemikiran Pembentukan Peraturan Presiden Tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba Dalam Konteks Sistem Manajemen Nasional .....	242