

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN AGAM NO 5  
TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN KELESTARIAN KAWASAN  
DANAU MANINJAU**

**SKRIPSI**

*Diajukan kepada Tim Penguji Skripsi Ilmu Administrasi Negara sebagai salah  
satu Persyaratan guna memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik*



**FREANGKY**

**TM/NIM : 2012/1201641**

**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL  
UNIVERSITAS NEGERI PADANG**

**2017**

## PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI

**Judul** : Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Agam  
No 5 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Kelestarian  
Kawasan Danau Maninjau

**Nama** : Freangky

**NIM/TM** : 1201641 / 2012

**Program Studi** : Ilmu Administrasi Negara

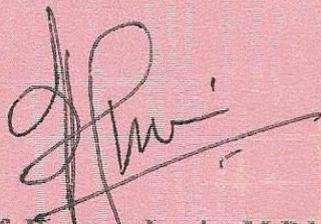
**Jurusan** : Ilmu Administrasi Negara

**Fakultas** : Ilmu Sosial

Padang, 10 Februari 2017

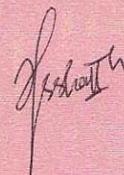
Disetujui Oleh:

Pembimbing I



Prof. Dasman Lanin, M.Pd. Ph.D  
NIP. 19570416 198602 1 001

Pembimbing II



Siska Sasmita, S.IP, MPA  
NIP. 19811229 200604 2 002

## HALAMAN PENGESAHAN LULUS UJIAN SKRIPSI

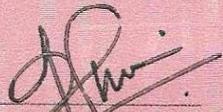
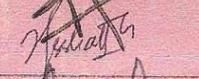
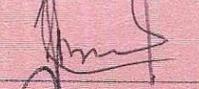
Dinyatakan lulus setelah dipertahankan di depan Tim Penguji Skripsi  
Program Studi Ilmu Administrasi Negara Jurusan Ilmu Administrasi Negara  
Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang

Pada Hari Selasa, Tanggal 07 Februari 2017 Pukul 10.00-12.00 WIB

**Judul** : Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Agam  
No 5 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Kelestarian  
Kawasan Danau Maninjau  
**Nama** : Freangky  
**Nim/TM** : 1201641 / 2012  
**Program Studi** : Ilmu Administrasi Negara  
**Jurusan** : Ilmu Administrasi Negara  
**Fakultas** : Ilmu Sosial

Padang, 10 Februari 2017

### Tim Penguji

	Nama	Tanda Tangan
Ketua	: Prof. Dasman Lanin, M.Pd, Ph.D	1 
Sekretaris	: Siska Sasmita, S.IP, MPA	2 
Anggota	: Dra. Fitri Eriyanti, M.Pd, Ph.D	3 
Anggota	: Drs. Syamsir, M.Si, Ph.D	4 

Mengesahkan  
Dekan FIS UNP



## SURAT PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Freangky

NIM / TM : 1201641 / 2012

Tempat / Tanggal lahir : Tikau, 18 Maret 1994

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Agam No 5 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau” adalah benar merupakan karya asli saya, kecuali kutipan yang disebutkan sumbernya. Apabila terdapat kesalahan dan kekeliruan dalam skripsi ini sepenuhnya merupakan tanggung jawab saya sebagai penulisnya.

Demikianlah surat pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Padang, 10 Februari 2017

Yang Membuat Pernyataan



FREANGKY  
1201641 / 2012

## ABSTRAK

**FREANGKY 1201641/2012 : Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Agam No 5 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau**

Penelitian ini beranjak dari permasalahan pencemaran lingkungan di Danau Maninjau akibat kegiatan budidaya keramba jaring apung. Ada dua tujuan dalam penelitian ini, yaitu (1) untuk mengetahui mengapa Implementasi Peraturan daerah no 5 tahun 2014 tentang pengelolaan kelestarian kawasan Danau Maninjau belum terlaksana seperti seharusnya. (2) untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Peraturan Daerah no 5 tahun 2014 tentang pengelolaan kelestarian kawasan Danau Maninjau.

Jenis penelitian ini adalah kualitatif dengan metode deskriptif. Lokasi penelitian ini dilakukan di Kenagarian Koto Kaciak dan Koto Malintang Kecamatan Tanjung Raya. Pemilihan informan dalam penelitian ini memakai teknik *purposive sampling*, dan *snowball sampling*. Jenis datanya adalah data primer dan data sekunder yang dikumpulkan melalui wawancara, observasi (pengamatan) dan studi dokumentasi.

Implementasi kebijakan merupakan tahap dimana suatu kebijakan dilaksanakan dan diterapkan sesuai dengan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Dari penelitian yang dilakukan ini diperoleh kesimpulan bahwa pengimplementasian Peraturan Daerah no 5 tahun 2014 tentang pengelolaan kelestarian kawasan Danau Maninjau belum berjalan sepenuhnya. Amanat dari Perda belum terlaksana sepenuhnya seperti pengurangan jumlah unit keramba jaring apung yang diperbolehkan yang hanya sebanyak 6000 petak saja, belum ada langkah dari pelaksana kebijakan untuk menertibkan setelah dua tahun Perda ini berjalan. Salah satu faktor yang mempengaruhi implementasi Perda no 5 tahun 2014 yaitu pembagian potensi dimana didalam Perda belum jelas diatur pembagian tugas antar pelaksana kebijakan.

***Kata Kunci : Kebijakan Publik dan Implementasi Kebijakan***

## KATA PENGANTAR



*Assalamu'alaikum Wr. Wb*

Puji syukur kehadirat Allah SWT Rabb semesta alam, karena dengan rahmat, karunia, serta taufik dan hidayah-Nya lah penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi dengan judul **“Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Agam No 5 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau”**.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa begitu banyak pihak yang telah turut membantu dalam penyelesaian skripsi ini. Melalui kesempatan ini, dengan segala kerendahan hati, penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya terutama kepada Ayahanda ALM. Asri dan Ibunda Azriarni tercinta, kakak-kakak tersayang dan abang yang telah membiayai kuliah saya, terima kasih yang tak terhingga atas doa, semangat, kasih sayang, pengorbanan, dan ketulusannya yang telah menjadi motivator utama mendampingi penulis hingga penyelesaian skripsi ini. Kemudian kepada teman-teman Ilmu Administrasi Negara UNP angkatan 2012, para senior dan junior juga tentunya yang telah membantu baik fisik maupun mental yang sudah banyak berjasa bagi penulis. Selajutya penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada Bapak Prof. Dasman Lanin, M.Pd, Ph.D selaku Dosen Penasehat Akademik penulis serta selaku pembimbing I dan Ibuk Siska Sasmita, S.IP, MPA selaku pembimbing II yang telah memberikan ilmu pengetahuan, pemikiran, waktu dan berbagi masukan yang sangat berharga dalam penyelesaian skripsi ini. Juga untuk para dosen penguji yakni Bapak Drs. Karjuni Dt. Maani, M.Si, Ibuk Dra. Fitri Eriyanti, M.Pd, Ph.D dan Bapak Drs. Syamsir, M.Si, Ph.D terima kasih telah memberikan masukan dan saran-saran yang sangat berguna bagi penyelesaian skripsi ini.

Tidak lupa penulis ucapkan terima kasih untuk pihak-pihak yang secara integratif memiliki andil dalam penyelesaian skripsi ini :

1. Bapak Prof. Dr. Syafri Anwar, M.Pd selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang.
2. Ibuk Dra. Hj. Jumiati, M.Si selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara Universitas Negeri Padang.
3. Bapak dan Ibuk Dosen staf pengajar pada Jurusan Ilmu Administrasi Negara Universitas Negeri Padang.
4. Staf karyawan dan karyawan kepastakaan dan staf administrasi Jurusan Ilmu Admnistrasi Negara dan staf administrasi Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang.
5. Bapak Bupati Kabupaten Agam Indra Catri yang telah memberikan izin untuk penelitian ini.
6. Seluruh keluarga besar penulis yang penulis cintai dan sayangi.
7. Kawan-kawan terdekat penulis dalam perkuliahan, Yosi Elsa Wahyuni A.F, Rozi Yuwandi Saputra, Ridho Ilham, Aris Munandar, Ilham Maulana.
8. Rekan-rekan mahasiswa seperjuangan dan untuk keluarga besar Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang terima kasih untuk ide-ide dan semangatnya.

Penulis sadari bahwa skripsi ini masih belum sempurna sehingga sangat membutuhkan kritik dan saran yang konstruktif dan relevan agar skripsi ini bisa menjadi layak. Sebelumnya penulis mohon maaf apabila terdapat kesalahan kata-kata yang kurang berkenan dan semoga skripsi ini bisa memberikan manfaat yang positif untuk para pembaca.

*Wassalamu'alaikum Wr. Wb*

Padang, 10 Februari 2017

Penulis

**Freangky**

**1201641**

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK .....</b>	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR GAMBAR .....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN .....</b>	<b>viii</b>

### **BAB I PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	5
C. Fokus Masalah .....	6
D. Rumusan Masalah .....	6
E. Tujuan Penelitian .....	6
F. Manfaat Penelitian .....	7

### **BAB II KAJIAN TEORI**

A. Landasan Teoritis	
1. Konsep Kebijakan Publik .....	8
2. Konsep Implementasi Kebijakan .....	10
3. Konsep Etika Lingkungan .....	23
B. Kerangka Konseptual	

### **BAB III METODE PENELITIAN**

A. Jenis Penelitian .....	31
B. Lokasi Penelitian .....	31
C. Informan Penelitian .....	32

D. Jenis, Sumber, Teknik dan Alat Pengumpul Data .....	34
E. Uji Keabsahan Data .....	37
F. Teknik Analisis Data .....	37

#### **BAB IV TEMUAN PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Temuan Umum .....	40
B. Temuan Khusus .....	50
C. Pembahasan .....	77

#### **BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	105
B. Saran .....	106

#### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **LAMPIRAN**

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Kerangka Konseptual

**DAFTAR LAMPIRAN**

- Lampiran 1 Rekapitulasi Data KJA Tahun 2016
- Lampiran 2 Program Rencana Aksi Penyelamatan Danau Maninjau 2015-2024
- Lampiran 3 Pedoman Wawancara
- Lampiran 4 Surat Izin Penelitian
- Lampiran 5 Dokumentasi Dengan Kepala Bidang Pemulihan Dan Konservasi Sumberdaya Alam Badan Pengelola Lingkungan Hidup
- Lampiran 6 Dokumentasi Dengan Kasi Budidaya Perikanan Dinas Kelautan Dan Perikanan Kabupaten Agam Dan Camat Kecamatan Tanjung Raya.
- Lampiran 7 Dokumentasi Dengan Nelayan KJA
- Lampiran 8 Dokumentasi Keramba Jaring Apung
- Lampiran 9 Peraturan Daerah Kabupaten Agam No 5 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia merupakan hal yang mutlak dilakukan mengingat sebagian besar wilayah Indonesia merupakan wilayah kepulauan yang tersusun atas beberapa unsur lingkungan hidup yang ada didalamnya. Di Indonesia, pelestarian lingkungan hidup telah diatur dalam undang-undang nomor 32 tahun 2009. Salah satu unsur lingkungan hidup seperti danau juga telah diatur pengelolaan serta pelestariannya. Danau merupakan ekosistem yang di lindungi oleh undang-undang karena merupakan bagian dari ekosistem yang sangat bermanfaat bagi ekosistem-ekosistem lain disekitarnya.

Salah satu danau yang berada di Sumatera Barat adalah Danau Maninjau yang terkenal dengan rinuak yang hidup di dalamnya, keramba jaring apung (KJA) untuk budidaya ikan Nila, dan pemandangannya yang indah untuk pariwisata. Danau Maninjau yang terletak pada  $0^{\circ}19'LS$   $100^{\circ}12'BT$  berada dalam wilayah Kecamatan Tanjung Raya Kabupaten Agam dengan ketinggian 461,50 meter diatas permukaan laut. Luas permukaan Danau Maninjau  $\pm 99,5$  km<sup>2</sup> dengan luas daerah tangkapan air mencapai 24.800 ha. Sementara kedalaman maksimum mencapai  $\pm 165$  m. Berada di daerah ketinggian yang dingin dan memiliki view yang bagus menjadikan Danau Maninjau sangat cocok untuk dijadikan destinasi wisata bagi masyarakat Sumatera Barat. Danau Maninjau juga dimanfaatkan oleh masyarakat sekitar untuk kegiatan perikanan, karena sebagian besar penduduk di sekitar danau adalah nelayan.

Sayangnya, kondisi Danau Maninjau saat ini sangat memprihatinkan. Berdasarkan berita yang dirilis oleh Antara Sumbar pada tanggal 18 Agustus 2014 lalu, disebutkan bahwa kegiatan budidaya ikan dengan keramba telah membuat Danau Maninjau tercemar. Hal ini disebabkan karena pakan ikan yang masuk ke Danau Maninjau tidak semuanya dikonsumsi oleh ikan namun lebih dari setengah pakan yang masuk mengendap di dasar danau dan mencemari air Danau Maninjau. Berdasarkan data yang dihimpun oleh LIPI dapat diketahui bahwa keramba jaring apung (KJA) merupakan penyumbang limbah tertinggi, yaitu sebesar 94,78% dari 100% limbah yang masuk, disusul limbah deterjen sebesar 2,17 %, lalu limbah penduduk dan pemukiman sebesar 1,82% dan terakhir limbah pertanian sebesar 1,22 %. Sejalan dengan itu juga berdasarkan berita yang dirilis Harian Singgalang per tanggal 28 Januari 2016 Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup (BPLH) Kabupaten Agam, Sumatera Barat, menyatakan kualitas air Danau Maninjau tercemar berat pada kelas tiga atau tidak layak digunakan sebagai tempat budidaya ikan air tawar dan juga tidak layak untuk konsumsi, mencuci maupun untuk mandi.

Tingginya limbah yang terkandung dalam air Danau Maninjau serta terjadinya perubahan iklim memicu terjadinya *upwelling* atau kematian ikan. Dari periode tahun 2009-2011 telah terjadi 4 kali kejadian kematian 15.770 ton ikan dan menelan kerugian hingga 27,7 Milyar rupiah. Seperti berita yang dirilis oleh BPLH Kabupaten Agam diketahui bahwa pada 11 Agustus 2014 kemaren juga terjadi kematian massal ikan sebanyak 350 ton dan menyebabkan kerugian sekitar 7,7 Milyar Rupiah. Agam dalam angka 2014 yang dirilis oleh BPS menyebutkan

bahwa sampai tahun 2013 kemaren lebih dari 14.347 petak KJA beroperasi. Senada dengan itu, Harian Singgalang per tanggal 4 februari 2014 menyebutkan angka ini sangat jauh melampaui batas kemampuan Danau Maninjau yang hanya dapat menampung 6000 petak saja.

Untuk mengatur dan mengatasi permasalahan kerusakan ekosistem dan pencemaran Danau Maninjau yang salah satu penyebabnya disebabkan oleh limbah dari kegiatan budidaya keramba jaring apung (KJA) di Danau Maninjau Pemerintah Kabupaten Agam mengeluarkan kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan kelestarian kawasan Danau Maninjau. Selain melaksanakan kegiatan pemberdayaan bagi para petani KJA, Pemerintah Daerah Kabupaten Agam juga membuat Kebijakan terkait keramba jaring apung (KJA) yang dikelola masyarakat. Riant Nugroho (2014:129) menyebutkan bahwa kebijakan publik adalah setiap keputusan yang dibuat oleh negara sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari negara. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal ke masa transisi dan masyarakat transisi menuju masyarakat yang dicita-citakan.

Peraturan daerah Kabupaten Agam yang dibuat terkait keramba jaring apung adalah Perda Nomor 3 Tahun 2009 tentang izin usaha perikanan. Didalam Perda ini disebutkan bahwa setiap pemilik KJA harus mengantongi izin dan dipungut retribusi Rp. 1000/m<sup>2</sup> setiap tahunnya. Para petani keramba ini juga diikat dengan aturan yang jelas bahwa mereka wajib menjaga kelestarian lingkungan, melaporkan kegiatannya pada bupati melalui pejabat yang berwenang serta mempergunakan izin yang didapat dengan seharusnya. Diperkuat dengan

Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 5 Tahun 2014 tentang pengelolaan kelestarian kawasan Danau Maninjau. Dimana dalam pasal 7 dikatakan akan diupayakan pembatasan jumlah unit KJA sebanyak 1.500 unit atau 6.000 petak yang pada saat ini melebihi batas sekitar 18.000 petak.

Namun realita dilapangan implementasi Perda no 5 tahun 2014 belum berjalan sepenuhnya. Dan juga berdasarkan observasi yang dilakukan penulis terlihat masih banyaknya jumlah KJA yang dikelola oleh masyarakat yang melebihi ketentuan yang diperbolehkan yaitu sekitar 6.000 petak. Dapat dilihat banyaknya petak keramba jaring apung (KJA) yang menutupi permukaan Danau Maninjau khususnya disekitar keNagarian Koto Kaciak dan Koto Malintang. Seakan bukan berusaha mengurangi jumlah keramba jaring apung malah ada kesan pembiaran oleh pemerintah daerah dengan dalih untuk meningkatkan perekonomian masyarakat dengan pembudidayaan kerambak jaring apung, walau pada kenyataannya limbah dari kegiatan budidaya KJA merupakan penyumbang terbesar limbah yang mencemari Danau Maninjau. Pencemaran Danau Maninjau juga sudah semakin parah dan kondisi air sudah tercemar berat dan tidak layak digunakan untuk keperluan sehari-hari.

Pemerintah sebagai pembuat kebijakan juga harus mengimplementasikan kebijakan yang dibuat di lapangan sebagai bentuk pelaksanaan dari kebijakan yang dibuat. Implementasi kebijakan adalah tahap yang paling penting dalam kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang dibuat benar telah dilaksanakan di lapangan dan menghasilkan perubahan dan dampak nyata seperti yang telah direncanakan pada saat pembuatan kebijakan. Dalam bukunya Riant

Nugroho (2012:21) menyebutkan bahwa implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan diharapkan akan muncul manakala *policy output* dapat diterima sehingga dalam jangka panjang hasil kebijakan akan mampu diwujudkan.

Berdasarkan data-data diatas penulis tertarik untuk meneliti dan memahami permasalahan di Danau Maninjau dengan judul **“Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Agam No 5 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau .”**

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yaitu :

1. Angka pertumbuhan keramba jaring apung (KJA) di Danau Maninjau melebihi ketentuan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Agam.
2. Limbah yang ditimbulkan oleh kegiatan keramba jaring apung (KJA) penyumbang terbesar terhadap pencemaran Danau Maninjau.
3. Tingkat pencemaran air Danau Maninjau sudah memasuki kelas tiga sudah tidak layak pakai.
4. Tingginya angka kematian ikan di Danau Maninjau sehingga menimbulkan kerugian yang sangat besar hingga milyaran rupiah.

### **C. Fokus Permasalahan**

Berdasarkan masalah yang diidentifikasi diatas, mengingat keterbatasan kemampuan penulis bahkan luasnya aspek yang diteliti dan agar penelitian ini lebih terarah maka permasalahan ini difokuskan kepada Implementasi Perda Kabupaten Agam No 5 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau.

### **D. Rumusan Masalah**

Berdasarkan fokus masalah diatas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan yaitu :

- 1 Bagaimana Implementasi Perda Kabupaten Agam No 5 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau ?
- 2 Apa Saja faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Perda Kabupaten Agam No 5 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau ?

### **E. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana Implementasi Perda Kabupaten Agam No 5 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Perda Kabupaten Agam No 5 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau.

### **F. Manfaat Penelitian**

1. Secara teoritis,

Penelitian ini diharapkan dapat berpartisipasi dalam perkembangan Ilmu Pengetahuan Sosial dimasa mendatang, terutama dalam Ilmu Administrasi Publik khususnya dibidang Implementasi Kebijakan.

2. Secara praktis,

a. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Agam

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam mengambil keputusan dan evaluasi kebijakan dan melakukan pemberdayaan bagi para nelayan di Danau Maninjau.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini dapat menjadi pengetahuan bagi masyarakat sejauh mana Implementasi Perda Kabupaten Agam No 5 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Kelestarian Kawasan Danau Maninjau.

c. Bagi Penulis

Penelitian ini bermanfaat sebagai sarana penambah wawasan penulis dalam pemenuhan tugas akhir skripsi di jurusan Ilmu Administrasi Negara Universitas Negeri Padang.