

BAB II

PEMBAHASAN

A. Tinjauan tentang Perlindungan Hukum

Arti kata perlindungan dalam bahasa Inggris adalah *protection*, yang berarti sebagai: (1) *the action of keeping someone or something safe from harm or injury*; (2) *the state of being protected*; (3) *a thing that protects*⁸. Dalam bentuk kata kerja dari *protection* ialah *protect*, artinya: (1) *keep safe*; (2) *safeguard*⁹. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), perlindungan diartikan sebagai (1) tempat berlindung; (2) hal (perbuatan) memperlindungi. Dari kedua definisi tersebut secara kebahasaan terdapat makna kemiripan unsur-unsur dari makna perlindungan, yaitu:

- a. unsur perbuatan/tindakan melindungi;
- b. unsur adanya pihak-pihak yang melindungi; dan
- c. unsur cara melindungi.

Berdasarkan unsur-unsur perlindungan diatas, dapat disimpulkan perlindungan mengandung makna, yaitu suatu perbuatan melindungi dari pihak-pihak tertentu yang ditujukan untuk pihak tertentu dan dengan cara-cara tertentu. Dalam hal ini, perlindungan ditujukan untuk memberikan perlindungan terhadap ekosistem yang berada di daerah pesisir, yakni terhadap kawasan sempadan pantai. Bentuk perlindungan terhadap sempadan pantai yang

⁸Maurice White, 2012, *Papaerback Oxford English Dictionary*, Oxford University Press, Oxford UK, hlm.578

⁹*Ibid.*

terpenting ialah perlindungan yang diberikan oleh hukum, sebab hukum dapat menjaga keberlangsungan dan kelestarian ekosistem dari segala tindakan yang mengancam atau merusak kelestarian kawasan tersebut.

Hukum menurut pendapat E. Utrecht ialah himpunan petunjuk-petunjuk hidup tata tertib suatu masyarakat dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan¹⁰. Menurut S.K. Amin, hukum ialah kumpulan peraturan-peraturan yang terdiri dari norma dan sanksi-sanksi dan bertujuan mengadakan ketertiban dalam pergaulan manusia, sehingga keamanan dan ketertiban terpelihara¹¹. Selanjutnya, hukum menurut pendapat Sudikno Mertokusumo adalah keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.¹² Hal mengenai pengertian hukum juga disampaikan oleh R. Soeroso yang telah menyimpulkan dari beberapa pendapat ahli dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum. Menurutnya hukum diberi definisi sebagai himpunan peraturan-peraturan yang dibuat oleh yang berwenang dengan tujuan untuk mengatur tata kehidupan bermasyarakat yang mempunyai ciri memerintah dan melarang serta mempunyai sifat memaksa dengan menjatuhkan sanksi hukuman bagi mereka yang melanggarnya.¹³ Jadi, hukum adalah sekumpulan perangkat aturan yang bertujuan mewujudkan ketertiban yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.

¹⁰R. Soeroso, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 35

¹¹Ibid, hlm. 38

¹²Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm 49

¹³ R.Soeroso, *Op.Cit*, hlm. 38

Sebagai negara yang menjunjung tinggi hukum, mewujudkan perlindungan bagi setiap kepentingan yang ada dalam negara merupakan suatu hal penting. Kepentingan warga negara maupun kepentingan pemerintah harus dilindungi agar tidak terjadi tabrakan kepentingan. Begitupun bagi warga negara dan pemerintah, dalam kegiatan peruntukan, penggunaan, pemanfaatan ruang untuk kepentingan masing-masing harus juga memperhatikan kepentingan ruang itu sendiri. Artinya bahwa kepentingan ruang dalam hal ini bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi juga perlu dijaga kelestariannya. Dengan demikian, perlindungan hukum yang dapat diberikan terhadap kawasan sempadan pantai sebagaimana yang telah ditetapkan oleh UUPR sebagai kawasan perlindungan setempat, mengharuskan adanya perlindungan kawasan sempadan pantai dari kegiatan warga negara ataupun pemerintah yang dapat merusak fungsi kawasan tersebut.

Pengertian perlindungan hukum dapat diberikan kepada subjek hukum dalam bentuk perangkat hukum, baik yang bersifat preventif maupun represif, serta dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis. Dalam hal ini, perlindungan hukum tidak hanya diberikan kepada manusia semata, tetapi juga diberikan seluruh makhluk hidup maupun segala ciptaan Tuhan dan dimanfaatkan dalam rangka kehidupan yang adil dan damai. Perlindungan hukum terhadap kawasan sempadan pantai merupakan perlindungan hukum bagi lingkungan hidup, dimana sempadan pantai merupakan salah satu bagian dari ekosistem di kawasan pesisir.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, 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. Dengan demikian, perlindungan hukum terhadap kawasan sempadan pantai merupakan upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi kawasan sempadan pantai dari terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan kawasan sempadan pantai.

B. Tinjauan tentang Kawasan lindung

1. Pengertian Kawasan Lindung

Pengertian Kawasan Lindung dalam Pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung yaitu kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber alam, sumber daya buatan dan nilai sejarah serta budaya bangsa guna kepentingan pembangunan berkelanjutan.

Pengertian Kawasan Lindung dalam Pasal 1 ayat (9) Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan.

2. Fungsi Kawasan Lindung

Fungsi kawasan lindung berdasarkan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung adalah mencegah timbulnya kerusakan fungsi lingkungan hidup. Pengertian kerusakan lingkungan hidup berdasarkan Pasal 1 ayat (17) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup ialah perubahan langsung dan/atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.

Berdasarkan fungsi utamanya, suatu kawasan dapat dibedakan menjadi kawasan budidaya dan kawasan lindung. Kawasan lindung adalah sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut dan memelihara kesuburan tanah. Fungsi kawasan lindung selain melindungi kawasan setempat juga memberi perlindungan kawasan dibawahnya. Berdasarkan fungsi tersebut maka penggunaan lahan yang diperbolehkan adalah penggunaan yang mendukung kelestarian fungsi kawasan lindung itu sendiri.

3. Macam - Macam Kawasan Lindung

Kawasan Lindung berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung dikelompokkan ke dalam 4 (empat) kelompok, yaitu:

- a. Kawasan yang Memberikan Perlindungan Kawasan Bawahannya;
- b. Kawasan Perlindungan Setempat;
- c. Kawasan Suaka Alam dan Cagar Budaya;
- d. Kawasan rawan Bencana Alam.

Secara lebih rinci, dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (2) UUPR mengelompokkan kawasan lindung ke dalam 5 (lima) kelompok, yaitu:

- a. Kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahannya, antara lain, kawasan hutan lindung, kawasan bergambut, dan kawasan resapan air;
- b. Kawasan perlindungan setempat, antara lain, sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau/waduk, dan kawasan sekitar mata air;
- c. Kawasan suaka alam dan cagar budaya, antara lain, kawasan suaka alam, kawasan suaka alam laut dan perairan lainnya, kawasan pantai berhutan bakau, taman nasional, taman hutan raya, taman wisata alam, cagar alam, suaka margasatwa, serta kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan;
- d. Kawasan rawan bencana alam, antara lain, kawasan rawan letusan gunung berapi, kawasan rawan gempa bumi, kawasan rawan tanah longsor, kawasan rawan gelombang pasang, dan kawasan rawan banjir; dan

- e. Kawasan lindung lainnya, misalnya taman buru, cagar biosfer, kawasan perlindungan plasma nutfah, kawasan pengungsian satwa, dan terumbu karang.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Ruang Wilayah Nasional, kawasan lindung nasional dikelompokkan menjadi 7 (tujuh) kelompok:

- a. kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya; yang terdiri atas:

- 1) kawasan hutan lindung;
- 2) kawasan gambut; dan
- 3) kawasan resapan air.

- b. kawasan perlindungan setempat, yang terdiri dari:

- 1) sempadan pantai;
- 2) sempadan sungai;
- 3) kawasan sekitar danau atau waduk; dan
- 4) ruang terbuka hijau kota.

- c. kawasan konservasi; yang terdiri atas;

- 1) kawasan suaka alam, yang terdiri atas suaka margasatwa, suaka margasatwa laut, cagar alam, dan cagar alam laut;
- 2) kawasan pelestarian alam, yang terdiri atas taman nasional, taman nasional laut, taman hutan raya, taman wisata alam, dan taman wisata alam laut;
- 3) kawasan taman buru; dan

4) kawasan konservasi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, yang terdiri atas:

- a) kawasan konservasi pesisir dan pulau-pulau kecil yang meliputi suaka pesisir,
 - b) suaka pulau kecil, taman pesisir, dan taman pulau kecil;
 - c) kawasan konservasi maritim yang meliputi daerah perlindungan adat maritim dan daerah perlindungan budaya maritim; dan
 - d) kawasan konservasi perairan.
- d. kawasan lindung geologi, yang terdiri atas:
- 1) kawasan cagar alam geologi; dan
 - 2) kawasan yang memberikan perlindungan terhadap air tanah.
- e. kawasan lindung lainnya, yang terdiri dari:
- 1) cagar biosfer;
 - 2) Ramsar;
 - 3) cagar budaya;
 - 4) kawasan perlindungan plasma nutfah;
 - 5) kawasan pengungsian satwa; dan
 - 6) kawasan ekosistem mangrove.

Dengan membandingkan klasifikasi kawasan lindung dalam beberapa peraturan di atas, umumnya klasifikasi pada prinsipnya sama, namun

mengatur secara lebih rinci di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Ruang Wilayah Nasional.

C. Tinjauan tentang Sempadan Pantai

Sebelum masuk pada pemahaman mengenai sempadan pantai, perlu diketahui terlebih dahulu mengenai pesisir. Hal ini diperlukan untuk mengetahui batasan yang jelas antara kawasan pesisir dengan pantai. Menurut Diraputra, Pantai adalah pertemuan antara air pasang tertinggi dengan daratannya. Lebih lanjut, garis pantai adalah garis air yang menghubungkan titik pertemuan antara air pasang tertinggi dengan daratan. Garis pantai akan terbentuk mengikuti konfigurasi tanah pantai/daratan itu sendiri, sedangkan pesisir adalah daerah pertemuan antara pengaruh daratan dan pengaruh lautan.¹⁴ Dengan demikian, dalam kawasan pesisir masih terasa atau masih tampak pengaruh dari aktivitas di daratan (misalnya penampakan bahan pencemar, sedimentasi, dan warna air). Sejalan dengan pemikiran tersebut, pengertian pesisir juga dikemukakan oleh Ammirudin. Ia membedakan pengertian pesisir yang digunakan di Indonesia dan yang digunakan di dunia internasional. Pengertian wilayah pesisir yang digunakan di Indonesia adalah daerah pertemuan antara darat dan laut, ke arah darat wilayah pesisir meliputi bagian daratan, baik yang kering maupun terendam air, yang masih dipengaruhi sifat-sifat laut, seperti pasang surut, angin laut dan perembesan air asin, sedangkan kearah laut yang masih dipengaruhi oleh proses alami yang

¹⁴Suparman A. Diraputra, 2001, *Sistem Hukum dan Kelembagaan Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir Secara Terpadu*, Prosiding Pelatihan Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu, PKSPL IPB Bogor, hlm.72

terjadi di darat, seperti sedimentasi, aliran air tawar maupun yang disebabkan oleh kegiatan manusia di darat, seperti penggundulan hutan dan pencemaran. Sedangkan menurut kesepakatan internasional, wilayah pesisir adalah wilayah peralihan antara laut dan daratan, kearah darat mencakup daerah yang masih mendapat terkena pengaruh percikan air laut atau pasang surut, dan kearah laut meliputi daerah paparan benua (*continental shelf*).¹⁵ Dari defenisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengertian pesisir mencakup kawasan yang lebih luas dari pengertian pantai. Tanah pantai adalah tanah yang berada antara garis air surut terendah dan air pasang tertinggi, termasuk kedalamnya bagian-bagian daratan mulai dari garis air pasang tertinggi sampai jarak tertentu kearah daratan, yang disebut sebagai “Sempadan Pantai”.¹⁶

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir, Sempadan Pantai adalah daratan sepanjang tepian pantai, yang lebarnya proporsional dengan bentuk dan kondisi fisik pantai, minimal 100 (seratus) meter dari titik pasang tertinggi kearah darat. Kawasan sempadan pantai berfungsi untuk mencegah terjadinya abrasi pantai dan melindungi pantai dari kegiatan yang dapat mengganggu/merusak fungsi dan kelestarian kawasan pantai. Daerah sempadan pantai hanya diperbolehkan untuk tanaman yang berfungsi sebagai pelindung dan pengaman pantai, penggunaan fasilitas umum yang tidak merubah fungsi lahan sebagai pengaman dan pelestarian pantai. Berdasarkan pemaparan di atas, untuk dapat

¹⁵Amiruddin A. Dajaan Imami, 2014, *Hukum Penataan Ruang Kawasan Pesisir (Harmonisasi dalam Pemangunan Berkelanjutan)*, Logoz Publishing, Bandung, hlm. 39

¹⁶Suparman A. Diraputra, *Loc .Cit.*

mengetahui batas yang jelas antara batas antara sempadan pantai dengan daratan lainnya maka diperlukan penentuan mengenai garis sempadan pantai.

Sebagai pengaturan lebih lanjut atas penetapan batas Sempadan Pantai ini, kemudian dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2016 tentang Batas Sempadan Pantai. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 51 tahun 2016 tentang Batas Sempadan Pantai, Garis sempadan pantai atau Batas sempadan pantai adalah ruang sempadan pantai yang ditetapkan berdasarkan metode tertentu. Oleh karena itu, sebelum dilakukan penentuan garis sempadan pantai, terlebih dahulu ditentukan garis pantainya sebagai acuan penarikan batas kawasan sempadan. Garis pantai menurut *IHO International Hydrographic Dictionary* (1970) adalah garis pertemuan antara pantai dan air (lautan). Walaupun secara periodik, permukaan laut selalu berubah, suatu permukaan laut tertentu yang tetap dan dapat ditentukan harus dipilih untuk menjelaskan posisi garis pantai. Untuk itu perlu dilakukan penentuan garis sempadan pantai yang tegas. Penentuan garis sempadan pantai yang tegas akan memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam hal ini para *stakeholder*, beberapa manfaat tersebut yaitu:

- 1) menjamin terbukanya akses ruang laut kepada nelayan tradisional;
- 2) menjaga kelestarian lingkungan dan ekosistem wilayah pesisir;
- 3) menjamin keamanan bangunan atau infrastruktur lainnya dari jangkauan bencana tsunami dan penetapan daerah evakuasi jika terjadi bencana; dan

- 4) menjadi patokan penyelenggara pemerintahan dalam menata kawasan pesisir/pantai.¹⁷

Selain itu, dilakukannya penentuan garis sempadan pantai juga menurut Cambers (1998) dalam Jurnal, Ahmad Perwira dan Ahmad Bima, pengembangan sempadan pantai mempunyai beberapa fungsi sebagai berikut:

- 1) Sempadan pantai berfungsi sebagai zona penyangga diantara lautan dan infrastruktur. Pada zona penyangga ini, pantai mungkin dikembangkan secara alami tanpa menggunakan struktur (beton ataupun baja) yang dapat membahayakan sistem pantai.
- 2) Sempadan pantai mengurangi kerusakan lahan pantai dari gelombang yang tinggi.
- 3) Sempadan pantai memberikan kebebasan kepada publik untuk menikmati (rekreasi) di pantai.¹⁸

Untuk penentuan batas sempadan pantai, dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ditetapkan dengan acuan garis air tertinggi. Secara lebih rinci penentuan batas sempadan pantai harus disesuaikan dengan berbagai faktor dan didasarkan pada ketentuan-ketentuan tertentu. Dapat dilihat dalam Pasal 6 Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2016 tentang Batas Sempadan Pantai yang mengatur bahwa :

¹⁷Nanin Trianawati Sugito dan Dede Sugandi, *Urgensi Penetapan dan Penegakan Hukum Kawasan Sempadan Pantai*, Jurnal, hlm. 7

¹⁸Ahmad Perwira dan Ahmad Bima, "*Evaluasi Garis Sempadan Pantai Untuk Manajemen Pantai Deli Serdang dan Serdang Bedagai*", Jurnal Fakultas Teknik USU, hlm 2

- (1) Perhitungan batas sempadan pantai harus disesuaikan dengan karakteristik topografi, biofisik, hidro-oseanografi pesisir, kebutuhan ekonomi dan budaya serta ketentuan lain yang terkait.
- (2) Perhitungan batas sempadan pantai harus mengikuti ketentuan:
 1. Perlindungan terhadap gempa dan/atau tsunami;
 2. Perlindungan pantai dari erosi atau abrasi;
 3. Perlindungan sumber daya buatan di pesisir dari badai, banjir, dan bencana alam lainnya;
 4. Perlindungan terhadap ekosistem pesisir seperti lahan basah, mangrove, terumbu karang, padang lamun, gumuk pasir, estuaria, dan delta;
 5. Pengaturan akses publik; dan
 6. Pengaturan untuk saluran air dan limbah.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 6 di atas, dapat diketahui bahwa, penentuan letak garis sempadan pantai diperhitungkan berdasarkan karakteristik pantai, fungsi kawasan, dan diukur dari garis pasang tertinggi pada pantai yang bersangkutan.

D. Tinjauan tentang Penataan Ruang

1. Pengertian Penataan Ruang

Pelaksanaan penataan ruang berawal dari konsep mengenai ruang, sebab ruang berperan sebagai wadah terselenggaranya seluruh aktivitas manusia. Sehubungan dengan hal tersebut, penggunaan ruang memerlukan pengaturan agar dapat digunakan dengan tepat. Pengaturan tersebut dinamakan tata ruang. Karena adanya keterkaitan antara ruang dan tata ruang dalam penataan ruang, maka akan dibahas terlebih dahulu pengertian ruang.

Pemahaman mengenai ruang dalam konteks tata ruang dan penataan ruang, maka “ruang” dapat dipahami sebagai wadah, konsep, dan

pengertian dengan penekanan tertentu. Mula-mula ruang diartikan sebagai bidang datar yang kemudian dalam perkembangannya kemudian mempunyai dimensi tiga dan berarti tempat tinggal yang harus ditata sebaik-baiknya demi kebahagiaan, kesejahteraan, dan kelastarian umat manusia. Sedangkan ruang sebagai konsep terdiri dari unsur bumi, air dan udara.¹⁹

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 UUPR ditentukan bahwa “ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang didalam bumi sebagai suatu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya”. Ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia yang perlu disyukuri, dilindungi, dan dikelola secara berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta makna yang terkandung dalam falsafah dan dasar negara Pancasila.²⁰ Oleh karena itu, ruang wilayah Indonesia harus dapat dikelola dan dimanfaatkan dengan baik, tidak hanya untuk mewujudkan kesejahteraan bangsa namun juga tetap

¹⁹A.M. Yunus Wahid, 2014, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 1

²⁰Penjelasan Umum angka 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

memelihara kelestarian dan keberlanjutannya demi kepentingan generasi yang akan datang.

Tata ruang, dengan penekanan pada “tata” adalah pengaturan susunan suatu wilayah/ daerah (kawasan) sehingga tercipta persyaratan yang bermanfaat secara ekonomi, sosial budaya dan politik, serta menguntungkan bagi perkembangan masyarakat wilayah tersebut.²¹ Dalam hubungan tersebut ketentuan Pasal 2 UUPR menentukan bahwa “Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang”. Adapun yang dimaksud dengan wujud struktur ruang maksudnya susunan unsur-unsur pembentuk rona lingkungan alam, lingkungan sosial, lingkungan buatan yang secara hirarkis berhubungan satu dengan yang lainnya. Pola ruang yang dimaksud meliputi pola lokasi, sebaran permukiman, tempat kerja, industri, pertanian, serta pola penggunaan tanah perkotaan dan perdesaan.²²

Setelah dipaparkan terlebih dahulu mengenai ruang dan tata ruang, selanjutnya akan dibahas mengenai penataan ruang. Pengertian penataan ruang menurut Pasal 1 angka 5 UUPR menyebutkan bahwa “Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.” Dalam pengertian yang disebutkan oleh Undang-Undang tersebut dapat diketahui

²¹A.M. Yunus Wahid, *Op. Cit.*, hlm. 6

²²H. Juniarso Ridwan dan Achmas Sodik, 2008, *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Penerbit Nuansa, Bandung, hlm.24

bahwa penataan ruang terdiri dari tiga rangkaian, yakni perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Maksud dari Perencanaan tata ruang menurut Pasal 1 angka 13 UUPR adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. Dari hasil perencanaan tata ruang maka rencana tata ruang terbentuk. Sehubungan dengan hal tersebut, UUPR juga menentukan demikian, bahwa "rencana tata ruang adalah hasil perencanaan tata ruang". Muatan rencana tata ruang mencakup rencana struktur ruang dan rencana pola ruang. Rencana struktur ruang meliputi (i) rencana sistem pusat permukiman, dan (ii) rencana sistem jaringan prasarana. Sedangkan rencana pola ruang terdiri atas peruntukan kawasan lindung, dan peruntukan kawasan budi daya. Lebih lanjut, peruntukan kawasan lindung dan kawasan budi daya mencakup peruntukan ruang untuk kepentingan pelestarian lingkungan, sosial, ekonomi, budaya pertahanan dan keamanan.²³

2. Asas Penataan Ruang

Asas penataan ruang ditentukan dalam Pasal 2 UUPR bahwa penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas:

²³Maria S.W. Sumardjono dkk, 2011, *Pengaturan Sumber Daya Alam Di Indonesia, Antara yang Tersurat dan Tersirat (Kajian Kritis Undang-Undang Penataan Ruang dan Sumber Daya Alam*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm.178

1) Keterpaduan

Penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan, antara lain, adalah Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat.

2) Keserasian, Keselarasan dan Keseimbangan

Penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.

3) Keberlanjutan

Penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.

4) Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan

Penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.

5) Keterbukaan

Penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.

6) Kebersamaan dan kemitraan

Penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.

7) Perlindungan kepentingan umum

Penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.

8) Kepastian Hukum dan keadilan

Penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.

9) Akuntabilitas

Penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya.

3. Tujuan Penataan Ruang

Berdasarkan Pasal 3 UUPR, tujuan penataan ruang adalah mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- a. terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;

- b. terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- c. terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Berdasarkan pengaturan di atas, dapat dipahami bahwa tujuan penataan ruang ialah untuk mewujudkan ruang wilayah (nasional, provinsi, dan kabupaten/kota) yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional. Aman adalah kondisi masyarakat yang dapat menjalankan aktivitas kehidupannya dengan terlindungi dari berbagai ancaman. Nyaman berarti keadaan masyarakat dapat mengartikulasikan nilai sosial budaya dan fungsinya dalam suasana tenang dan damai. Sementara produktif adalah proses produksi dan distribusi berjalan secara efisien sehingga mampu memberikan nilai tambah ekonomi untuk kesejahteraan masyarakat sekaligus meningkatkan daya saing. Berkelanjutan, berarti kondisi lingkungan hidup (fisik) dapat dipertahankan, bahkan ditingkatkan. Jadi, berkaitan dengan pelestarian fungsi lingkungan hidup²⁴. Keempat tujuan penataan ruang tersebut harus dipahami sebagai satu kesatuan yang utuh, dan yang ditandai dengan tiga kriteria pencapaian, yaitu mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan.

²⁴Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

4. Klasifikasi Penataan Ruang

Berdasarkan Pasal 4 UUPR, penataan ruang dapat dikelompokkan berdasarkan:

a. Sistem

Penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan.

b. Fungsi Utama Kawasan

Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budi daya.

c. Wilayah Administratif

Penataan ruang berdasarkan wilayah administratif terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah propinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota.

d. Kegiatan Kawasan

Penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan dan penataan ruang kawasan perdesaan.

e. Nilai Strategis Kawasan

Penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan strategis nasional, penataan ruang kawasan strategis propinsi, dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

5. Hak, Kewajiban dan Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang

Peran serta masyarakat dalam penataan ruang merupakan salah satu faktor penting guna mengeliminasi, setidaknya mengurangi timbulnya konflik kepentingan dalam pemanfaatan ruang. Menurut Hardjasoemantri, apabila tindakan-tindakan diambil untuk kepentingan masyarakat, dan apabila masyarakat dirapkan untuk menerima dan patuh pada tindakan tersebut, maka masyarakat harus diberikan kesempatan untuk mengembangkan dan mengutarakan pendapatnya.²⁵ Dengan kata lain diperlukan adanya peran masyarakat.

Mengenai peran masyarakat dalam penataan ruang juga Pasal 65 UUPR mengatur bahwa:

- (1) Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat.
- (2) Peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat dilakukan, antara lain, melalui:
 1. partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang;
 2. partisipasi dalam pemanfaatan ruang; dan
 3. partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

Sebagai pengaturan lebih lanjut mengenai peran masyarakat dalam penataan ruang, maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang. UUPR telah mengatur bahwa penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan melibatkan peran masyarakat. Peran masyarakat merupakan hal yang sangat penting dalam penataan ruang karena pada akhirnya hasil penataan ruang adalah

²⁵A.M. Yunus Wahid, 2014, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 221

untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat serta untuk tercapainya tujuan penataan ruang, yaitu terwujudnya ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional.

Dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 menentukan bahwa peran masyarakat merupakan partisipasi aktif masyarakat dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian tata ruang. Bentuk peran masyarakat tersebut berupa kegiatan aktivitas yang dilakukan masyarakat dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian ruang.

Mengenai tata cara pelaksanaan peran masyarakat dilaksanakan dalam sistem, mekanisme, dan/atau prosedur pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Tujuan pengaturan bentuk dan tata cara peran masyarakat dimaksudkan agar:

- a. menjamin terlaksananya hak dan kewajiban masyarakat dibidang penataan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. mendorong peran masyarakat dalam penataan ruang;
- c. menciptakan masyarakat yang ikut bertanggung jawab dalam penataan ruang;
- d. mewujudkan pelaksanaan penataan ruang yang transparan, efektif, akuntabel, dan berkualitas; dan

- e. meningkatkan kualitas pelayanan dan pengambilan kebijakan penataan ruang.

Selain bentuk partisipasi masyarakat dalam hal perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang, juga ditetapkan hak dan kewajiban masyarakat dalam penataan ruang. Pengaturan tersebut tercantum dalam Pasal 60 UUPR yang mengatur bahwa:

Dalam penataan ruang, setiap orang berhak untuk:

- a. mengetahui rencana tata ruang;
- b. menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang;
- c. memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang;
- d. mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya;
- e. mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat berwenang; dan
- f. mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah dan/atau pemegang izin apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.

Bentuk lain selanjutnya sebagai perwujudan dari partisipasi masyarakat dalam penataan ruang juga diatur dalam bentuk kewajiban, yang diatur dalam Pasal 61 UUPR yang mengatur bahwa:

Dalam pemanfaatan ruang, setiap orang wajib:

- a. menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
- b. memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang;
- c. mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang; dan
- d. memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

Dengan demikian pengaturan dalam UUPR menunjukkan bahwa peran serta masyarakat ini merupakan suatu kesatuan dengan hak-hak dan kewajiban lainnya. Ini berarti peran serta masyarakat merupakan bagian dari hak-hak dan kewajiban masyarakat dalam penataan ruang, dan merupakan salah satu faktor penentu tercapainya tujuan penataan ruang.²⁶

E. Hasil Penelitian

1. Monografi Kabupaten Gunungkidul

a. Letak Geografis dan Batas Wilayah

Kabupaten Gunungkidul merupakan salah satu kabupaten yang terletak di bagian selatan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Berhadapan langsung dengan samudera Indonesia membuat kabupaten ini memiliki ekosistem pantai dalam wilayahnya. Dalam hal ini Kabupaten Gunungkidul memiliki garis pantai terpanjang diantara kabupaten lainnya di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Tercatat garis pantai yang dimiliki Kabupaten Gunungkidul adalah sepanjang 91,32 km atau dengan presentase 63% dari total seluruh garis pantai Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.²⁷ Secara geografis, wilayah Kabupaten Gunungkidul terletak antara 7° 46' - 8°09' Lintang Selatan dan 110° 21' - 110° 50' Bujur Timur.

Batas-batas wilayah Kabupaten Gunungkidul adalah sebagai berikut:

²⁶A.M. Yunus Wahid, *Loc.Cit.*

²⁷Septian Dewi Cahyani dkk, *Studi Kasus Kawasan Pantai Selatan Provinsi DIY tahun 1997 Sampai Tahun 2012*, hlm.3, <https://media.neliti.com/media/publications/83679-ID-deteksi-perubahan-garis-pantai-dengan-me.pdf>, diakses 18 Januari 2018

- 1) Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Klaten dan Kabupaten Sukoharjo, Provinsi Jawa Tengah;
- 2) Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Wonogiri, Provinsi Jawa Tengah;
- 3) Sebelah Selatan berbatasan dengan Samudra Indonesia; dan
- 4) Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

b. Luas Wilayah dan Pembagian Wilayah Administratif

Luas wilayah Kabupaten Gunungkidul tercatat 1.485,36 km². Luas ini sekitar 46,63% dari luas wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang seluas 3.186 km². Wilayah Kabupaten Gunungkidul terdiri dari 18 wilayah kecamatan, dengan 144 desa/kelurahan serta 1.431 dusun. Pembagian wilayah kecamatan di Kabupaten Gunungkidul dapat dilihat pada Tabel 1 berikut:

Tabel 1
Pembagian Wilayah Kecamatan, Desa, dan Luas Wilayah

No	Kecamatan	Desa	Dusun	Luas Area (Km ²)	Prosentase Terhadap Luas Gunungkidul (%)
1.	Panggung	6	44	99,80	6,72
2.	Purwosari	5	32	71,76	4,83
3.	Paliyan	7	50	58,07	3,91
4.	Saptosari	7	60	87,83	5,91
5.	Tepus	5	83	104,91	7,06
6.	Tanjungsari	5	72	71,63	4,82
7.	Rongkop	8	100	83,46	5,62
8.	Girisubo	8	82	94,57	6,37
9.	Semanu	5	106	108,39	7,30
10.	Ponjong	11	119	104,49	7,03
11.	Karangmojo	9	104	80,12	5,39
12.	Wonosari	14	103	75,51	5,08
13.	Playen	13	101	105,26	7,09
14.	Patuk	11	72	72,04	4,85
15.	Gedangsari	7	67	68,14	4,59
16.	Nglipar	7	53	73,87	4,97
17.	Ngawen	6	67	46,59	3,14
18.	Semin	10	116	78,92	5,31
	Jumlah	144	1.431	1.485,36	100,00

Sumber: Data Primer Tahun 2017

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa kecamatan dengan wilayah terluas adalah Kecamatan Semanu dengan luas sekitar 108,39km² atau sekitar 7,30% luas Kabupaten Gunungkidul, dan yang terkecil adalah Kecamatan Ngawen dengan luas sekitar 46,58 km² atau sekitar 3,14% luas Kabupaten Gunungkidul. Kecamatan dengan jumlah desa/ kelurahan terbanyak adalah Kecamatan Wonosari sebanyak 14 desa sedangkan jumlah desa paling sedikit adalah Kecamatan Purwosari, Tepus, Tanjungsari dan Semanu masing-masing sebanyak 5 desa.

c. Jumlah dan Kepadatan Penduduk

Berdasarkan hasil sensus penduduk pada tahun 2016 jumlah penduduk Kabupaten Gunungkidul tercatat 722.479 jiwa dengan tingkat kepadatan penduduk 468,40 jiwa/km². Data jumlah penduduk pada tahun 2016 terbagi antara penduduk laki-laki dengan 348.825 jiwa dan penduduk perempuan dengan 373.654 jiwa. Data jumlah dan kepadatan penduduk tiap kecamatan dapat dilihat pada Tabel 2 dibawah ini:

Tabel 2
Jumlah dan Kepadatan Penduduk per km² Tiap kecamatan

No	Kecamatan	Jumlah Penduduk	Kepadatan Penduduk Per Km ²
1.	Panggung	28.360	284,17
2.	Purwosari	20.713	288,64
3.	Paliyan	31.110	535,73
4.	Saptosari	36.658	417,37
5.	Tepus	34.110	325,14
6.	Tanjungsari	27.488	383,75
7.	Rongkop	28.773	344,75
8.	Girisubo	23.732	250,95
9.	Semanu	55.342	510,58
10.	Ponjong	53.273	509,84
11.	Karangmojo	52.162	651,05
12.	Wonosari	84.257	1.115,84
13.	Playen	58.299	553,86
14.	Patuk	32.460	450,58
15.	Gedangsari	37.719	553,55
16.	Nglipar	31.756	429,89
17.	Ngawen	33.828	726,08
18.	Semin	52.439	664,46
Jumlah		722.479	486,40

Sumber: Data Primer Tahun 2017

Kepadatan penduduk dalam kurun waktu lima tahun (2013-2017) cenderung mengalami kenaikan seiring dengan kenaikan jumlah penduduk. Pada tahun 2017 tercatat rata-rata 486,40 jiwa per km²,

dimana penyebaran penduduk masih belum merata. Kecamatan Wonosari merupakan kecamatan dengan penduduk paling padat yaitu jiwa 1.115,84 jiwa per km², sedangkan Kecamatan Girisubo menjadi kecamatan yang paling jarang penduduknya terhitung 250,95 jiwa per km².

2. Gambaran Lokasi Penelitian

a. Gambaran Kecamatan Tanjungsari

Kecamatan Tanjungsari terletak di Kabupaten Gunungkidul dengan luas wilayah 71,63 km² yang terdiri dari desa dan kelurahan dengan batas-batas wilayah sebagai berikut:

- 1) Sebelah utara berbatasan dengan Kecamatan Kecamatan Kota Wonosari dan Kecamatan Semanu.
- 2) Sebelah timur berbatasan dengan Kecamatan Tepus.
- 3) Sebelah selatan berbatasan dengan Samudera Indonesia.
- 4) Sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Paliyan dan Kecamatan Saptosari.

Luas tanah di Kecamatan Tanjungsari adalah 71,63 km². Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Gunungkidul, penggunaan tanah di Kecamatan Tanjungsari seluas 61,23 km² dimanfaatkan sebagai tanah pertanian non sawah dan tanah seluas 10,22 km² dimanfaatkan sebagai tanah non pertanian. Pembagian tersebut tersebar dalam 5 (lima) desa, yaitu Desa Kemadang, Desa Kemiri, Desa Banjarejo, Desa Ngestirejo, dan Desa

Hargosari. Dalam hal ini wilayah desa yang terdapat garis pantai dalam wilayahnya adalah Desa Kemadang, Desa Banjarejo, dan Desa Ngestirejo. Desa Kemadang merupakan salah satu desa yang memiliki garis pantai terpanjang daripada desa lainnya. Hal ini dimanfaatkan oleh pemerintah Desa Kemadang untuk mengembangkan potensi wisata pantai.

Berdasarkan informasi narasumber Bapak H. Sutono yang menjabat sebagai Kepala Desa Kemadang, hingga saat ini tercatat telah dibuka 5 (lima) pantai yang dikembangkan sebagai wisata untuk umum. Kelima pantai tersebut adalah Pantai Baron, Pantai Kukup, Pantai Sepanjang, Pantai Ngrawe, dan Pantai Wediombo. Sejak dibuka untuk umum sekitar tahun 1980, pantai-pantai tersebut banyak mengundang minat wisatawan. Pengembangan kawasan pantai sebagai tempat wisata pun mulai dilakukan. Pengembangan tersebut dilakukan dengan dibangunnya fasilitas-fasilitas pendukung. Semakin banyaknya kunjungan wisatawan yang datang, membuat warga yang memanfaatkan tanah di sepanjang garis pantai Desa Kemadang mulai beralih dari mengusahakan pertanian lahan kering menjadi usaha-usaha jenis lain. Usaha-usaha yang didirikan warga berupa usaha warung makan, toko kelontong, toko oleh-oleh, hingga dibangunnya kamar mandi serta penginapan. Pengembangan usaha-usaha tersebut sudah barang tentu diikuti dengan didirikannya bangunan baik semi permanen dengan material utama kayu maupun bangunan permanen

dengan material utama beton. Sepanjang garis pantai di kelima pantai di Desa Kemadang banyak berdiri bangunan permanen berderet-deret mengikuti lekukan garis pantai. Perda RTRW Kabupaten Gunungkidul menentukan bahwa kawasan pantai masuk dalam kawasan perlindungan setempat dengan pemanfaatan ruang secara terbatas. Kegiatan pemanfaatan ruang untuk kepentingan rekreasi (wisata) yang dibatasi pendirian bangunan tertentu meliputi kegiatan yang hanya untuk menunjang kegiatan rekreasi pantai dengan tidak merusak fungsi lindung sempadan pantai. Itu artinya kegiatan yang dapat menurunkan luas dan nilai ekologis pantai adalah dilarang.

b. Gambaran Kecamatan Tepus

Kecamatan Tepus terletak di Kabupaten Gunungkidul dengan luas wilayah 71,63 km² yang terdiri dari 5 (lima) desa dan kelurahan dengan batas-batas wilayah sebagai berikut:

- 1) Sebelah utara berbatasan dengan Kecamatan Semanu;
- 2) Sebelah timur berbatasan dengan Kecamatan Rongkop dan kecamatan Girisubo;
- 3) Sebelah selatan berbatasan dengan Samudera Indonesia, dan
- 4) Sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Tangjungsari.

Luas tanah di Kecamatan Tepus adalah adalah 104,91 km². Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Gunungkidul, penggunaan tanah di Kecamatan Tepus seluas 77,03 km² dimanfaatkan sebagai tanah pertanian non sawah dan tanah seluas

27,88 km² dimanfaatkan sebagai tanah non pertanian. Pembagian tersebut tersebar dalam 5 (lima) desa, yaitu Desa Sidoharjo, Desa Tepus, Desa Purwodadi, Desa Giripanggung, dan Desa Sumberwungu. Dalam hal ini wilayah Desa yang terdapat garis pantai dalam wilayahnya adalah Desa Sidoharjo, Desa Tepus, dan Desa Purwodadi. Desa Sidoharjo merupakan salah satu desa yang turut mengembangkan kawasan sempadan pantai menjadi potensi wisata yang diunggulkan.

Berdasarkan informasi narasumber yang menjabat sebagai Sekretaris Desa Kemadang, hingga saat ini tercatat telah dibuka 5 (lima) pantai yang dikembangkan sebagai wisata untuk umum. Kelima pantai tersebut adalah Pantai Ngandong, Pantai Sadranan, Pantai Krakal, Pantai Slili, dan Pantai Sundak. Sama halnya dengan Desa Kemadang, di Kecamatan Tanjungsari pendirian bangunan baik semi permanen maupun permanen banyak dilakukan oleh warga Desa Sidoharjo. Sepanjang garis pantai di kelima pantai di Desa Sidoharjo banyak berdiri bangunan permanen berderet-deret mengikuti lekukan garis pantai. Dalam Perda RTRW Kabupaten Gunungkidul menentukan bahwa kawasan pantai masuk dalam kawasan perlindungan setempat dengan pemanfaatan ruang secara terbatas. Kegiatan pemanfaatan ruang untuk kepentingan rekreasi (wisata) yang dibatasi pendirian bangunan tertentu meliputi kegiatan yang hanya untuk menunjang kegiatan rekreasi pantai dengan tidak merusak

fungsi lindung sempadan pantai. Itu artinya kegiatan yang dapat menurunkan luas dan nilai ekologis pantai adalah dilarang.

3. Data Responden

Dalam penelitian ini, yang dimaksud responden adalah orang yang melakukan pemanfaatan ruang di sepanjang sempadan pantai di Kabupaten Gunungkidul. Dari 18 (delapan belas) kecamatan yang berada di Kabupaten Yogyakarta, dipilih 2 (dua) kecamatan, yaitu Kecamatan Tanjungsari dan Kecamatan Tepus. Dari masing-masing kecamatan tersebut dipilih 1 (satu) desa, sehingga jumlah yang diambil adalah 2 (dua) desa yang terdiri dari Desa Kemadang di Kecamatan Tanjungsari yang populasinya berjumlah 73 jiwa dan Desa Sidoharjo di Kecamatan Tepus yang populasinya berjumlah 160 jiwa. Pada tiap-tiap desa tersebut diambil 10% dari populasi yang ada. Data-data yang dijelaskan adalah data usia, data pendidikan terakhir, data mata pencaharian, data luas tanah, dan data alas hak responden, yang dijelaskan berikut ini.

a. Usia Responden

Rentang usia reponden dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 3
Usia Responden

No.	Rentang Usia	Jumlah	Presentase (%)
1	35-45	11	45,8
2	46-56	9	37,5
3	>57	4	16,7
Jumlah		24	100

Sumber: Data Primer Tahun 2017

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa mayoritas responden yang memanfaatkan tanah di kawasan sempadan pantai berusia 35-45 tahun dengan jumlah sebanyak 11 orang (45,8%). Diikuti dengan responden yang berusia 46-56 tahun dengan jumlah sebanyak 9 orang (37,5%), dan responden yang paling sedikit melakukan pemanfaatan kawasan sempadan pantai berusia diatas 57 tahun sebanyak 4 orang (16,7%). Responden yang berusia 35-45 tahun merupakan responden yang paling banyak melakukan pemanfaatan tanah dikawasan sempadan pantai. Hal ini didasarkan pada usia responden yang sedang dalam usia produktif dan pada umumnya telah berumah tangga. Oleh karena itu, untuk meningkatkan taraf perekonomian keluarga, berbagai macam usaha dilakukan, didukung dengan kondisi sempadan pantai yang umumnya telah dibuka untuk umum menjadi tempat rekreasi (wisata).

b. Tingkat Pendidikan

Tingkat pendidikan responden dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 4
Tingkat Pendidikan Responden

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah (Orang)	Presentase (%)
1	SD	5	20,8
2	SMP	3	12,5
3	SMA	11	45,8
4	D3 dan Sarjana	5	20,8
Jumlah		24	100

Sumber: Data Primer Tahun 2017

Tabel tingkat pendidikan responden diatas merupakan tabel yang dapat dijadikan dasar untuk mengetahui tingkat pengetahuan maupun tingkat kesadaran responden mengenai fungsi kawasan sempadan pantai sebagai kawasan perlindungan setempat di Kabupaten Gunungkidul. Berdasarkan tabel diatas, tingkat pendidikan responden yang paling banyak adalah pendidikan jenjang SMA yaitu sebanyak 11 orang (45,8%). Hal ini menandakan bahwa responden tersebut memiliki pengetahuan dan kesadaran yang cukup baik untuk memahami fungsi kawasan sempadan pantai sebagai kawasan perlindungan setempat di Kabupaten Gunungkidul. Hal lain yang perlu diketahui, dalam penelitian lapangan yang dilakukan penulis responden yang tingkat pendidikannya hanya sampai jenjang SD maupun SMP, umumnya mengetahui bahwa kawasan sempadan pantai merupakan kawasan yang dilindungi dan terbatas pemanfaatannya. Hal ini juga menjadi catatan, bahwa tingkat pendidikan tidak mempengaruhi tingkat pengetahuan maupun tingkat kesadaran masyarakat akan perlindungan kawasan sempadan pantai.

c. Mata Pencaharian Responden

Mata Pencaharian responden dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 5
Mata Pencaharian Responden

No.	Mata Pencaharian	Jumlah (orang)	Presentase (%)
1	Pedagang	12	50
2	Petani	3	12,5
3	Ibu Rumah Tangga	1	4,2
4	Penyedia Penginapan	2	8,3
5	Penyedia Toilet Umum	6	25
Jumlah		24	100

Sumber: Data Primer Tahun 2017

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa mata pencaharian responden terbanyak adalah sebagai pedagang yaitu sebanyak 12 orang (50%). Banyaknya wisatawan yang berkunjung ke sepanjang pesisir pantai di daerah Gunungkidul menyebabkan banyak petani yang mencari penghasilan tambahan dengan membuka berbagai usaha di pantai. Sehingga banyak bermunculan rumah makan, pedagang oleh-oleh, penginapan, dan penyewaan toilet umum.

d. Luas Tanah Responden

Luas tanah yang digunakan responden dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 6
Luas Tanah Responden

No	Luas Tanah (m ²)	Jumlah	Presentase (%)
1	1-100	15	62,5
2	101-200	6	25
3	201-300	3	12,5
4	>300	0	0
Jumlah		24	100

Sumber: Data Primer Tahun 2017

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa luas tanah responden paling banyak adalah seluas 0-100 m² yang dipergunakan oleh 15 orang (62,5%). Luas tanah tersebut umumnya digunakan untuk membangun tempat usaha yang tidak terlalu besar dengan tipe bangunan semi permanen, dengan bahan terluas menggunakan beton. Untuk luas tanah diatas 100m² umumnya digunakan untuk membangun rumah tinggal dan penginapan yang semuanya dibangun dengan tipe bangunan permanen.

e. Alas Hak Atas Tanah Responden

Alas hak atas tanah sebagai bukti pemanfaatan tanah responden di sepanjang sempadan pantai dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 7
Alas Hak Pemanfaatan Tanah

No	Alas Hak Atas Tanah	Jumlah (orang)	Presentase (%)
1	Sertifikat Hak Milik	5	20,8
2	<i>Serat Kekancingan</i>	15	62,5
3	Tidak memiliki alas hak	4	16,7
Jumlah		24	100

Sumber: Data Primer Tahun 2017

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa alas hak pemanfaatan tanah responden paling banyak yaitu dengan bukti *Serat Kekancingan*, yaitu sebanyak 15 orang (62,5%). *Serat Kekancingan* merupakan surat keputusan yang dikeluarkan oleh *Paniti Kismo*

Keraton tentang pemberian hak atas tanah *Sultan Ground* dan *Paku Alam Ground*.²⁸

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, Provinsi DIY memiliki urusan keistimewaan yang salah satunya adalah keistimewaan dalam bidang pertanahan. Keistimewaan tersebut memberikan kewenangan bagi Provinsi DIY untuk mengatur dan mengurus kepemilikan, penguasaan dan pengelolaan *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground*. Dalam kewenangan tersebut, *Kasultanan Nyagogyakarta Hadiningrat* dan *Kadipaten Puro Paku Alaman* merupakan subyek yang mempunyai hak milik atas tanah kasultanan dan tanah kadipaten. Tanah yang dimaksud termasuk tanah *Keprabon* maupun tanah bukan *Keprabon* yang letaknya di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta serta hak milik atas tanah tersebut didaftarkan kepada lembaga pertanahan. Lembaga pertanahan yang ditunjuk untuk mengurus hal tersebut adalah *Paniti Kismo*. Responden yang tanahnya merupakan tanah *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground*, memanfaatkan tanah tersebut setelah mengurus pengajuan permohonan pemanfaatan tanah yang diajukan ke *Paniti Kismo*. Kemudian *Paniti Kismo* mengeluarkan *Serat Kekancingan* yang status tanahnya bermacam sebutan: *magersari*; *ngindhung*; *anggaduh*; dan *angango*.

²⁸Dwi Nourma Handito, *Pemda DIY Inventarisasi Sultan Ground dan Pakualam Ground*, <http://jogja.tribunnews.com/2017/12/14/pemda-diy-inventarisasi-sultan-ground-dan-pakualam-ground>, diakses 19 Januari 2018.

Responden yang memiliki bukti penguasaan atas tanah dengan Sertifikat Hak Milik yang berjumlah 5 orang (20,8%) menguasai tanah tersebut dengan status Hak Milik sesuai dengan ketentuan dalam hukum tanah nasional yakni UUPA. Responden tersebut memiliki Sertifikat Hak Milik dengan jenis tanah pertanian lahan kering. Dalam perkembangan selanjutnya, tanah pertanian tersebut tidak banyak menghasilkan, banyak responden yang kemudian mendirikan tempat usaha untuk menambah penghasilan, dimana lokasi tanah tersebut masuk dalam kawasan sempadan pantai. Sempadan pantai yang dimaksudkan yakni menurut Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir, dimana sempadan pantai adalah daratan sepanjang tepian pantai, yang lebarnya proporsional dengan bentuk dan kondisi fisik pantai, minimal 100 (seratus) meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat. Kawasan sempadan pantai berfungsi untuk mencegah terjadinya abrasi pantai dan melindungi pantai dari kegiatan yang dapat mengganggu/merusak fungsi dan kelestarian kawasan pantai.

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 jo. Pasal 2 UUPA, negara memiliki hak menguasai atas seluruh bumi, air yang terkandung di dalam bumi. Dalam hal ini negara memiliki hak menguasai atas tanah. Sebagai konsekuensi dari hak menguasai negara, negara berwenang untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan kekayaan alam adalah untuk mencapai

tujuan negara Indonesia yaitu kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Dikeluarkannya UUPR merupakan salah satu bentuk kewenangan negara untuk mengatur peruntukan penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi. Dalam Pasal 5 ayat (2) UUPR ditentukan bahwa penataan ruang yang didasarkan pada fungsi utama kawasan terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budi daya. Dalam hal ini, sempadan pantai termasuk kawasan yang ditetapkan sebagai kawasan kawasan lindung. Sebagai kawasan yang telah ditetapkan sebagai kawasan lindung, seharusnya tidak diperbolehkan adanya kepemilikan atas tanah oleh siapapun. Sebab, dalam Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung, kawasan lindung merupakan kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber alam, sumber daya buatan dan nilai sejarah serta budaya bangsa guna kepentingan pembangunan berkelanjutan. Berdasarkan fungsi tersebut maka penggunaan tanah yang diperbolehkan adalah penggunaan yang mendukung kelestarian fungsi kawasan lindung itu sendiri. Kepemilikan tanah di kawasan tersebut dikhawatirkan dalam pemanfaatannya tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Sehingga kawasan sempadan pantai masuk dalam kategori tanah negara. Tanah negara tersebut merupakan tanah yang langsung dikuasai negara. Langsung dikuasai artinya tidak ada pihak lain di atas tanah itu. Tanah negara adalah tanah yang tidak

dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan suatu hak atas tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku²⁹. Oleh karena itu dalam kawasan sempadan pantai tidak diperbolehkan adanya kepemilikan tanah oleh warga negara. Namun pada kenyataan di lapangan, penulis menemukan bahwa terdapat 5 (lima) orang responden yang memiliki Sertifikat Hak Milik Atas tanah diatas tanah yang masih termasuk dalam kawasan sempadan pantai. Hal ini dapat terjadi karena berbagai aspek, seperti status tanah tersebut merupakan tanah *sultan ground* yang pengaturannya berdasarkan Perda Keistimewaan DIY dimana dalam pelaksanaannya berbeda dengan hukum tanah nasional, dan kelalaian dari badan mengurus pemberian hak atas tanah. Responden dalam penelitian tidak dapat menjelaskan asal pemberian status hak milik tersebut, sebab responden terkait hanya mewarisi hak atas tanah yang ada dari orang tua para responden. Sehingga tidak dapat ditelusuri lebih lanjut mengenai hal ini.

Bagi responden yang tidak memiliki bukti alas hak, umumnya mengatakan bahwa mereka mendirikan bangunan tempat usaha hanya ijin (*permisi*) secara tidak tertulis kepada Kepala Desa setempat. Banyak responden beralasan nekat mendirikan bangunan di kawasan sempadan pantai bahkan di bibir pantai untuk mencari penghasilan hidup sehari-hari dan tidak memiliki sumber penghasilan lain.

²⁹ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan ; Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertipikat dan Permasalahannya*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 5

Mengenai pengurusan untuk dapat memiliki *Serat kekancingan* penggunaan tanah *kasultanan* prosedurnya adalah sebagai berikut. Hal pertama yang harus dilakukan ialah calon pemohon harus mencari tahu/ melakukan survei mengenai tanah yang ingin dimanfaatkan. Kemudian setelah mendapatkan lokasi yang tepat, segera meminta surat keterangan dari Kelurahan/ Kepala Desa di mana lokasi tanah tersebut berada, yang menerangkan bahwa tanah tersebut benar-benar merupakan tanah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Langkah selanjutnya setelah mendapatkan surat keterangan dari Kelurahan/ Kepala Desa setempat, calon pemohon dapat langsung datang ke *Tepas Dalem Paniti Kismo* Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat untuk memohon formulir pendaftaran tanah *kasultanan*. Setelah mendapatkan formulir pendaftaran, segera melengkapi semua persyaratan yang ditetapkan oleh *Tepas Paniti Kismo* dan mengajukannya kepada *Tepas Paniti Kismo*. Apabila permohonan dikabulkan, maka *Tepas Paniti Kismo* akan mengeluarkan surat keputusan pemberian hak pakai atas tanah kasultanan dengan jenis-jenis status hak yang sudah yang ditentukan.

4. Perlindungan Hukum Terhadap Kawasan Sempadan Pantai Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gunungkidul

a. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gunungkidul

Rencana Tata Ruang Wilayah (selanjutnya disebut dengan RTRW) Kabupaten Gunungkidul diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gunungkidul dengan periode 2010 sampai dengan 2030. Perda RTRW tersebut mulai berlaku sejak tanggal 18 Juli 2011. Pemberlakuan Perda tersebut dilakukan sebagai amanat dari UUPR dan sebagai penjabaran lebih lanjut dari RTRW Nasional dan RTRW Provinsi DIY.

Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (7) Perda RTRW ditentukan bahwa RTRW Kabupaten Gunungkidul adalah hasil perencanaan tata ruang wilayah Kabupaten Gunungkidul yang berisi arahan kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang wilayah kabupaten. Pemberlakuan Perda tentang RTRW ini dalam ruang lingkup yang mencakup seluruh wilayah Kabupaten Gunungkidul meliputi ruang daratan, ruang lautan, ruang udara, dan ruangan di dalam bumi sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Wilayah perencanaan daerah tersebut meliputi wilayah administrasi seluas 148.536 Ha yang terdiri dari 18 (delapan belas) kecamatan.

RTRW Kabupaten Gunungkidul digunakan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan penataan ruang. Penyelenggaraan penataan ruang tersebut meliputi kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan penataan ruang wilayah. Terutama dalam setiap kegiatan pemanfaatan ruang harus disesuaikan dengan peruntukkan ruang wilayah/ kawasan yang telah ditentukan dalam struktur pola ruang. Dalam struktur pola ruang, distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah terbagi menjadi dua jenis yaitu peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya. Kawasan dengan fungsi utama lindung merupakan wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan. Sedangkan kawasan dengan fungsi utama budi daya merupakan wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan.

Kawasan dengan fungsi utama lindung terbagi menjadi 7 (tujuh) kawasan, yaitu kawasan hutan lindung, kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya, kawasan perlindungan setempat, kawasan suaka alam, kawasan rawan bencana, kawasan lindung geologi dan kawasan lindung lainnya. Terhadap setiap kawasan tersebut ditentukan rencana pola ruang wilayah dan peraturan zonasi yang disusun dalam Rencana Detail Tata Ruang.

Dalam hal ini, kawasan perlindungan setempat diperuntukkan bagi kegiatan pemanfaatan lahan yang dapat menjaga kelestarian jumlah, kualitas dan penyediaan tata air dan kelancaran serta ketertiban pengaturan dan pemanfaatan air dari sumber-sumber air.³⁰ Untuk itu dilakukan penetapan kawasan perlindungan setempat yang terdiri atas kawasan sempadan pantai, kawasan sempadan sungai, kawasan sempadan waduk, kawasan sempadan mata air, kawasan sempadan goa, kawasan sempadan jaringan irigasi, kawasan jaringan listik, dan kawasan Ruang Terbuka Hijau Perkotaan. Terhadap kawasan sempadan pantai yang merupakan kawasan tertentu sepanjang pantai, yang bermanfaat penting untuk menjaga kelestarian fungsi pantai dari berbagai kegiatan yang dapat mengancam kelestariannya. Oleh karena itu, perlu dilakukan perlindungan terhadap sempadan pantai agar dapat melindungi wilayah pantai dari kegiatan yang mengganggu kelestarian fungsi pantai. Dalam ketentuan Pasal 30 huruf a Perda RTRW Kabupaten Gunungkidul mengatur penetapan kawasan perlindungan setempat atas kawasan sempadan pantai seluas kurang lebih 770 (tujuh ratus tujuh puluh) hektar yang terletak di sepanjang daratan Pantai Selatan Gunungkidul dengan daerah selebar minimum 100 (seratus) meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat.

³⁰BAPPEDA Kabupaten Pemalang, *Kawasan Perlindungan Setempat*, http://sitrw.bappedapemalang.info/content.php?query=kawasanlindung_perlindungan&top=encana_polaruang, diakses 19 Januari 2018.

b. Bentuk Perlindungan Kawasan Sempadan Pantai Kabupaten Gunungkidul

Berdasarkan hasil penelitian, terdapat berbagai langkah yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam mewujudkan perlindungan hukum terhadap kawasan sempadan pantai. Langkah perlindungan tersebut terbagi menjadi dua langkah perlindungan, yaitu langkah perlindungan secara preventif dan langkah perlindungan secara represif.

1) Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan hukum preventif dilakukan dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan sesuatu. Langkah-langkah perlindungan hukum preventif yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam memberikan perlindungan hukum bagi kawasan sempadan pantai Gunungkidul dapat dihimpun menjadi beberapa bentuk, yang diawali dengan kegiatan sosialisasi Perda RTRW Kabupaten Gunungkidul; pelarangan segala bentuk kegiatan yang menurunkan kualitas lingkungan sempadan pantai; pembatasan dalam pemanfaatan ruang di kawasan sempadan pantai; hingga adanya mekanisme perijinan dalam pemanfaatan ruang di kawasan sempadan pantai.

Dalam kegiatan sosialisasi sebagai salah satu langkah preventif dilakukan oleh Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Gunungkidul. Menurut Bapak Taufik Aminudin selaku Kepala Bidang Pelaksanaan dan Pengawasan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Gunungkidul, untuk mewujudkan perlindungan hukum bagi kawasan sempadan pantai utamanya perlu dipahami oleh masyarakat terkait bagaimana arah perencanaan suatu kawasan.³¹ Terhadap hal tersebut, sebagai dinas yang menangani bagian tata ruang dilakukan sosialisasi Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 6 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gunungkidul Tahun 2010-2030 kepada masyarakat. Sosialisasi dilakukan untuk memberikan kesadaran serta pengetahuan terhadap fungsi kawasan sempadan pantai Gunungkidul dan mengenai RTRW Kabupaten Gunungkidul. Sasaran sosialisasi tersebut adalah masyarakat yang memanfaatkan lahan di kawasan pesisir pantai Gunungkidul, baik yang mendirikan rumah tinggal maupun memiliki usaha di sepanjang kawasan sempadan pantai. Masyarakat yang memiliki usaha di sepanjang kawasan sempadan pantai umumnya terorganisir dalam suatu paguyuban. Paguyuban tersebut bernama POKDARWIS, singkatan dari Kelompok Sadar Wisata. Paguyuban ini terdiri dari beberapa kelompok yang

³¹Hasil Wawancara dengan Kabid. Pengaturan dan Tata Ruang Dinas Pertanahan dan Tata Ruang kabupaten Gunungkidul, tanggal 18 Oktober 2017

tersebut diberbagai kawasan pantai yang dibuka untuk wisata di sepanjang pantai Gunungkidul. Paguyuban tersebut dibentuk oleh Dinas Pariwisata Kabupaten Gunungkidul untuk mempermudah pendataan usaha-usaha masyarakat sekitar. Dengan demikian sosialisasi dilakukan terhadap kelompok-kelompok tersebut. Hal ini juga sesuai dengan keterangan dari Bapak Priyo Sugiyo Ketua POKDARWIS Pantai Sepanjang Desa Kemadang, Tanjungsari dan didukung dengan keterangan Bapak Hadi Supono Ketua POKDARWIS Pantai Ngandong Desa Sidoharjo, Tepus. Kedua narasumber tersebut mengemukakan bahwa sosialisasi Peraturan Daerah RTRW telah dilakukan oleh Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Gunungkidul. Namun dari pihak Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Gunungkidul sendiri mengakui bahwa kesadaran masyarakat untuk tidak memanfaatkan lahan di kawasan sempadan pantai masih belum maksimal.

Langkah perlindungan preventif berikutnya setelah sosialisasi ialah pelarangan segala bentuk kegiatan yang menurunkan kualitas lingkungan sempadan pantai. Menurut narasumber Bapak Taufik Aminudin selaku Kepala Bidang Pelaksanaan dan Pengawasan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Gunungkidul, bentuk pelarangan tersebut dilakukan dengan pemasangan berbagai atribut tanda pelarangan mendirikan

bangunan di sepanjang kawasan pantai yang tersebar di 5 (lima) lokasi sepanjang kawasan sempadan pantai Gunungkidul. Atribut tanda pelarangan mendirikan bangunan tersebut dilakukan untuk memberi pemahaman kepada masyarakat agar tidak mendirikan bangunan yang tidak sesuai dalam menjaga fungsi kawasan sebagai kawasan perlindungan setempat. Selain untuk menjaga kelastarian fungsi kawasan, pelarangan tersebut juga sebagai peringatan bagi masyarakat untuk menjauhi kawasan rawan bencana. Sebab, topografi kawasan sempadan pantai Gunungkidul banyak terdiri atas kawasan karst dengan bentuk tebing-tebing curam yang gampang terkena longsor.

Selain hal di atas, bentuk lain dari langkah perlindungan preventif yang dilakukan ialah pembatasan dalam pemanfaatan ruang di kawasan sempadan pantai. Hal ini dilakukan sebagai salah satu upaya untuk mengendalikan pemanfaatan ruang, dimana untuk mewujudkan tertib tata ruang. Menurut narasumber Bapak Jatmiko Sutopo Kepala Bidang Pengaturan dan Tata Ruang Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Gunungkidul, dilarang untuk melakukan kegiatan pemanfaatan ruang khususnya mendirikan bangunan di kawasan sempadan pantai kecuali yang dapat mendukung fungsi lindung. Kegiatan yang dapat mendukung fungsi lindung misalnya pendirian menara pengawas pantai, bangunan pencegah kerusakan

pantai, untuk kepentingan pendidikan dan penelitian, dan lain sebagainya. Untuk kegiatan lainnya dapat dilakukan namun dengan pemanfaatan yang terbatas, seperti untuk penunjang wisata dengan catatan tidak menurunkan nilai ekologis pantai.

Terhadap hal tersebut, maka disusunlah peraturan zonasi. Peraturan zonasi dalam ketentuan Pasal 1 angka 17 Perda RTRW merupakan ketentuan yang mengatur tentang persyaratan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendaliannya yang disusun untuk setiap blok/zona peruntukan yang penetapan zonanya dalam rencana rinci tata ruang. Ketentuan umum peraturan zonasi untuk sempadan pantai diatur dalam ketentuan Pasal 72 ayat (2) Perda RTRW yang mengatur bahwa:

- a. pemanfaatan ruang didominasi untuk kegiatan yang mempunyai manfaat penting untuk mempertahankan kelestarian fungsi pantai;
- b. pemanfaatan ruang yang diperbolehkan meliputi:
 1. ruang terbuka hijau;
 2. pengembangan struktur alami dan struktur buatan untuk mencegah bencana pesisir;
 3. penelitian dan pendidikan;
 4. kepentingan adat dan kearifan lokal yang mencakup upacara adat, upacara keagamaan, hak dan kewajiban masyarakat adat, serta tradisi dan kebiasaan;
 5. pertahanan dan keamanan;
 6. perhubungan; dan
 7. komunikasi
- c. pada kawasan sempadan pantai, pemanfaatan ruang yang diperbolehkan dengan syarat tertentu meliputi kegiatan rekreasi, wisata bahari, dan eko wisata;
- d. kegiatan yang dibatasi pendirian bangunan hanya untuk menunjang kegiatan rekreasi pantai dengan tidak merusak fungsi lindung sempadan pantai; dan

- e. kegiatan yang dilarang pendirian bangunan pada kawasan sempadan pantai, dan semua jenis kegiatan yang dapat menurunkan luas dan nilai ekologis pantai.

Dari ketentuan di atas, dapat diketahui bahwa untuk menjaga kelestarian fungsi pantai dilakukan pembatasan dalam kegiatan pemanfaatan ruang. Pembatasan tersebut sebagai upaya untuk pencegahan kegiatan budi daya di suatu kawasan yang telah ditetapkan sebagai kawasan lindung. Untuk pembatasan tersebut digunakan mekanisme perijinan. Dengan demikian, setiap kegiatan pemanfaatan ruang harus memiliki ijin pemanfaatan ruang. Hal ini sebagai salah satu langkah preventif untuk mengendalikan kegiatan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan aturan yang ada.

Mengenai ijin pemanfaatan ruang setiap orang yang akan memanfaatkan ruang wajib memiliki ijin pemanfaatan ruang. Ijin pemanfaatan ruang tersebut diajukan kepada Bupati melalui Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang membidangi tata ruang. Ijin tersebut memuat tentang arahan pemanfaatan peruntukan ruang yang menyangkut fungsi ruang. Ijin pemanfaatan ruang bukan merupakan nama bentuk perijinan tetapi penyebutan ijin yang menggunakan/ memanfaatkan ruang. Adapun jenis perijinannya menurut ketentuan dalam Pasal 90 Perda RTRW meliputi ijin lokasi, ijin penetapan lokasi, ijin penggunaan pemanfaatan tanah, ijin mendirikan bangunan dan

ijin lain berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Permohonan ijin-ijin tersebut ditujukan kepada SKPD yang membidangi soal perijinan, yakni Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Kabupaten Gunungkidul. Sedangkan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Gunungkidul berperan dalam pemberian rekomendasi kelayakan pemanfaatan ruang apabila rencana pemanfaatan ruang tersebut sesuai dengan peruntukan fungsi kawasan. Rekomendasi tersebut menjadi salah satu pertimbangan dalam mengeluarkan ijin pemanfaatan ruang.

Sebagaimana telah diketahui bahwa sempadan pantai Gunungkidul termasuk dalam kawasan perlindungan setempat, maka penggunaan tanah untuk permukiman maupun membuat tempat usaha di kawasan tersebut tidak diizinkan. Berdasarkan hasil penelitian, seluruh responden (100%) tidak memiliki izin apapun dari Pemerintah untuk memanfaatkan ruang di kawasan tersebut. Hal ini dikemukakan oleh narasumber Bapak Taufik Aminudin selaku Kepala Bidang Pelaksanaan dan Pengawasan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Gunungkidul dan juga didukung keterangan dari Bapak Sumanto selaku Kepala Padukuhan setempat. Responden di lapangan juga mengakui bahwa kegiatan pemanfaatan ruang yang telah dilakukan tidak memiliki ijin apapun. Menurut pengakuan beberapa responden, mereka dengan sengaja tetap melakukan pembangunan di

sempadan pantai akibat terdesak oleh kebutuhan ekonomi dimana mata pencaharian sebelumnya tidak mencukupi kebutuhan ekonomi keluarga. Mengenai jangka waktu responden menempati kawasan tersebut dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 8
Jangka Waktu Responden Menempati Kawasan

No	Jangka Waktu (Tahun)	Jumlah (Orang)	Presentase (%)
1	0-10	2	8,3
2	11-20	5	20,8
3	21-30	8	33,3
4	31-40	6	25
5	>50	3	12,5
Jumlah		24	100

Sumber: Data Primer Tahun 2017

Berdasarkan tabel di atas, jangka waktu responden menempati kawasan tersebut paling lama adalah antara 21-30 tahun sebanyak 8 orang (33,3%). Data tersebut menunjukkan bahwa penggunaan tanah di sepanjang sempadan pantai untuk membangun pemukiman maupun tempat usaha sudah cukup lama, yaitu mulai sekitar tahun 1987. Hal ini sesuai dengan pernyataan Kepala Desa Kemadang Sutono. Narasumber tersebut mengemukakan bahwa kegiatan masyarakat mulai bermunculan di kawasan sempadan pantai tersebut pada tahun 1980. Pada mulanya, masyarakat membangun untuk tempat tinggal. Kemudian ketika pantai mulai dibuka untuk tujuan wisata, berdiri lapak tempat usaha. Pada perkembangannya kemudian berdirinya usaha tersebut berderet-deret tidak teratur sehingga menimbulkan

ketidaknyamanan bagi pengunjung pantai. Maka pada sekitar tahun 2004 dilakukan penataan kawasan oleh Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Gunungkidul bersama Dinas Pariwisata Kabupaten Gunungkidul. Penataan pada tahun itu dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Gunungkidul sebab pada saat itu bagian Pertanahan dan Tata Ruang masih tergabung dalam Dinas Pekerjaan Umum. Kemudian pada awal tahun 2017 bagian Pertanahan dan Tata Ruang menjadi suatu satuan SKPD tersendiri.

2) Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir yang pada umumnya berupa sanksi. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk menanggulangi terjadinya pelanggaran. Langkah-langkah perlindungan hukum represif yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam memberikan perlindungan hukum bagi kawasan sempadan pantai Gunungkidul diwujudkan dalam pengenaan sanksi bagi setiap kegiatan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai RTRW. Pengenaan sanksi tersebut diberikan setelah melalui serangkaian langkah pengawasan secara umum yang dilakukan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Gunungkidul. Dalam hal pengenaan sanksi, ketentuan dalam Pasal 104 Perda RTRW mengatur bahwa:

Arahan pengenaan sanksi dikenakan untuk pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan RTRW dalam bentuk:

- a. pelanggaran ketentuan umum peraturan zonasi di daerah;
- b. pemanfaatan ruang tanpa ijin;
- c. pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan ijin yang diterbitkan berdasarkan RTRW;
- d. pelanggaran ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan ijin yang diterbitkan berdasarkan RTRW;
- e. pemanfaatan ruang yang menghalangi akses terhadap kawasan yang oleh pengaturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum; dan/atau
- f. pemanfaatan ruang dengan ijin yang diperoleh dengan prosedur yang tidak benar.

Berdasarkan ketentuan di atas, terhadap bentuk kegiatan yang melanggar Perda RTRW yang akan dijatuhkan sanksi administratif dan/atau sanksi pidana. Mengenai bentuk sanksi administrasi diatur dalam Pasal 105 ayat (3) Perda RTRW yang mengatur bahwa:

Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam bentuk:

- a. peringatan tertulis;
- b. penghentian sementara kegiatan;
- c. penghentian sementara pelayanan umum;
- d. penutupan lokasi;
- e. pencabutan ijin;
- f. pembatalan ijin;
- g. pembongkaran bangunan;
- h. pemulihan fungsi ruang; dan/atau
- i. denda administratif.

Mekanisme pengenaan sanksi administrasi ini menurut narasumber Bapak Taufik Aminudin selaku Kepala Bidang Pelaksanaan dan Pengawasan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten

Gunungkidul dilakukan setelah didahului oleh kegiatan pengawasan penataan ruang.

Langkah pengawasan penataan ruang dilakukan untuk menjamin tujuan penyelenggaraan penataan ruang. Pengawasan tersebut terdiri atas tindakan pemantauan, evaluasi dan pelaporan. Kegiatan pengawasan merupakan bentuk kegiatan yang dilakukan untuk menemukan dan memperbaiki permasalahan yang ditemui dalam kegiatan pemanfaatan ruang, menyediakan informasi tentang perkembangan situasi yang terjadi dalam proses pemanfaatan ruang. Selain itu, melakukan kegiatan evaluasi yang dimaksudkan untuk menghasilkan umpan balik dalam rangka penyempurnaan kegiatan penataan ruang yang sedang berjalan maupun sebagai masukan bagi penyempurnaan rencana tata ruang. Dalam hal ini, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Gunungkidul melakukan pengawasan secara umum terhadap pemanfaatan ruang dan penyimpangan/pelanggaran RTRW. Dalam pengawasan ini juga sangat diharapkan peran aktif kecamatan, desa dan masyarakat dalam mengawasi pelaksanaan tata ruang wilayah. Pengawasan dilakukan dengan peninjauan dan pemantauan langsung ke lapangan. Dari tindakan pemantauan lapangan tersebut hasilnya berupa kesesuaian pemanfaatan ruang/ ketidaksesuaian kegiatan pemanfaatan ruang. Hal ini menjadi dasar dari diterbitkannya peringatan tertulis.

Sejak dilakukan langkah pengawasan penataan ruang di kawasan sempadan pantai Gunungkidul pada tahun 2017, tercatat sudah 4 (empat) surat peringatan tertulis yang diterbitkan oleh Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Gunungkidul. Keempat peringatan tertulis tersebut, ditujukan bagi kegiatan pemanfaatan ruang untuk pembangunan hotel dan villa serta kawasan bermain di kawasan Pantai Seruni Kecamatan Tepus serta pemanfaatan ruang untuk kegiatan restoran Indrayanti di kawasan Pantai Pulang Sawal Kecamatan Tepus. Pernerbitan peringatan tertulis tersebut didasarkan atas hasil pengawasan pemanfaatan ruang bahwa terdapat bangunan permanen di sempadan pantai yang tidak sesuai dengan RTRW dan tidak memiliki ijin pemanfaatan ruang juga berpotensi mengganggu fungsi lindung, menurunkan luas area dan mengganggu akses publik. Selain itu terdapat pembuangan limbah cair dari aktivitas restoran dan toilet yang berpotensi menimbulkan pencemaran yang berakibat rusaknya ekosistem dan nilai ekologis pantai. Peringatan tertulis tersebut memberikan arahan untuk segera menghentikan kegiatan di sempadan pantai dan diminta untuk mengembalikan fungsi kawasan sempadan pantai sebagai area publik dan fungsi lindung.

Dalam perkembangan hingga saat ini, peringatan tertulis telah diterbitkan hingga 2 (dua) kali namun belum ada

tanggapan dari pelaku pelanggar Perda RTRW. Dari keterangan narasumber Bapak Taufik Aminudin selaku Kepala Bidang Pelaksanaan dan Pengawasan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Gunungkidul, peringatan tertulis baru dilakukan terhadap oknum pelanggar Perda RTRW yang kegiatan pemanfaatannya tergolong besar, seperti hotel dan restoran. Terhadap kegiatan pemanfaatan ruang yang termasuk dalam golongan kecil, seperti bangunan rumah tinggal, lapak tempat jual makanan dan minuman serta kamar mandi/ toilet dilakukan pendekatan secara persuasif kepada pelaku usaha tersebut untuk secara perlahan dilakukan penataan kawasan agar lebih rapi sehingga tidak menghalangi akses publik dan sedapat mungkin tidak merusak ekosistem dan nilai ekologis pantai.

Setiap surat teguran yang diterbitkan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Gunungkidul selalu dikoordinasikan dengan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Gunungkidul. Sebab, merupakan peran Satpol PP untuk menegakkan Peraturan Daerah. Hal ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pada Pasal 255 dan Pasal 256 tentang Satpol PP dinyatakan bahwa “untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Peraturan Daerah penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk Satpol PP”. Maka terhadap kegiatan

pemanfaatan ruang yang tidak mengindahkan peringatan tertulis dan tidak memiliki ijin pemanfaatan ruang. Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Gunungkidul dapat mengambil langkah untuk melakukan pembongkaran bangunan yang akan diambil alih oleh Satpol PP. Namun untuk sampai pada langkah tersebut, diperlukan koordinasi lebih lanjut dengan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul.

Bagi kegiatan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan RTRW dan mengabaikan peringatan tertulis yang disampaikan, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Gunungkidul dapat mengeluarkan surat keputusan pengenaan sanksi pemulihan fungsi ruang yang harus dilaksanakan pelanggar. Pelaksanaan pemulihan fungsi ruang harus dilakukan dalam jangka waktu tertentu dengan melakukan pemulihan pada bagian-bagian yang telah ditentukan. Pemulihan tersebut dilakukan dengan dan cara-cara pemulihan yang telah ditentukan.

Setelah dibahas mengenai sanksi administrasi yang dapat dikenakan pada pelanggar Perda RTRW, juga terdapat ketentuan pidana. Untuk sampai dalam penjatuhan ketentuan pidana terlebih dahulu melalui proses pengawasan khusus yang dilakukan Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) maupun oleh Pejabat Penyidik Polri. Mengenai ketentuan pidana diatur

dalam Pasal 116 Peraturan Daerah tentang RTRW yang mengatur bahwa:

- (1) Setiap orang yang memanfaatkan ruang tidak memiliki Izin Pemanfaatan Ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang melakukan kegiatan pemanfaatan ruang yang mengakibatkan ketidaksesuaian fungsi ruang sesuai dengan Rencana Tata Ruang dipidana dengan pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 sampai dengan Pasal 75 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- (3) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.
- (4) Denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) masuk ke Kas Daerah.

Dengan demikian, perlindungan hukum terhadap kawasan sempadan pantai terdiri serangkaian upaya sistematis dan terpadu. Upaya tersebut dilakukan secara preventif maupun represif yang bertujuan untuk mencegah maupun menanggulangi adanya kegiatan pemanfaatan ruang yang menurunkan nilai ekologis pantai. Hal tersebut dilakukan untuk melestarikan fungsi kawasan sempadan pantai sebagai kawasan perlindungan setempat.

5. Upaya yang Telah Dilakukan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul Untuk Mewujudkan Perlindungan Hukum Terhadap Kawasan Sempadan Pantai

Berdasarkan hasil penelitian, dalam rangka mewujudkan perlindungan hukum terhadap kawasan sempadan pantai terdapat beberapa upaya yang telah dilakukan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul. Menurut Bapak Winaryo selaku Kepala Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Gunungkidul, upaya-upaya yang dilakukan yakni mengadakan sosialisasi Perda RTRW; dan penyusunan Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang (RDTR).

Dalam upaya sosialisasi, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Gunungkidul berupaya untuk mengadakan sosialisasi rencana pengelolaan kawasan sempadan pantai kepada seluruh masyarakat yang bermukim di sekitar pantai dan kepada seluruh pihak terkait. Hal ini telah tercantum dalam Prioritas dan Tahapan Pembangunan yang telah ditetapkan dalam Perda RTRW. Sosialisasi tersebut tidak hanya dilaksanakan oleh Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Gunungkidul saja, tetapi juga bersama dengan Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan (Kapedal) Kabupaten Gunungkidul.

Dalam hal penyusunan Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) menjadi prioritas bagi Pemerintah Kabupaten Gunungkidul saat ini. Sebab, sejak Perda RTRW disahkan pada tahun 2011 penyelenggaraan penataan ruang di Kabupaten Gunungkidul hanya

berlandaskan pada Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gunungkidul. Sehingga diperlukan serangkaian aturan lebih lanjut soal penataan ruang agar pelaksanaan Perda RTRW dapat diterapkan secara maksimal. Terlebih dalam ketentuan Pasal 14 ayat (5) Perda RTRW mengamanatkan bahwa diperlukan penetapan RDTR yang meliputi 18 (delapan belas) kecamatan. Dengan demikian, diperlukan adanya RDTR tiap kecamatan untuk melaksanakan perencanaan ruang yang telah ditetapkan dalam Perda RTRW.

RDTR merupakan pedoman berkekuatan hukum yang merupakan arahan pembangunan daerah untuk: perijinan pemanfaatan ruang; perijinan letak bangunan dan bukan bangunan; kapasitas dan intensitas bangunan dan bukan bangunan; penyusunan zonasi; dan pelaksanaan program pembangunan. Maksud dari penyusunan RDTR adalah mewujudkan rancangan detail tata ruang yang mendukung terciptanya kawasan strategis maupun kawasan fungsional secara aman, produktif dan berkelanjutan. RDTR disusun menurut wilayah kabupaten yang telah ditetapkan fungsi kewasannya dalam struktur ruang RTRW.

Salah satu hal penting yang diatur dalam RDTR ialah mengenai peraturan zonasi. Peraturan zonasi adalah ketentuan yang mengatur tentang persyaratan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendaliannya dan disusun untuk setiap blok/zona peruntukan yang penetapan zonanya dalam rencana rinci tata ruang. Peraturan zonasi merupakan salah satu

perangkat pengendalian pemanfaatan ruang yang berisi ketentuan-ketentuan teknis dan administratif pemanfaatan ruang. Peraturan zonasi juga dibuat karena diperlukan sebagai alat operasional rencana tata ruang dan merupakan suatu peraturan yang melengkapi RDTR agar pengendalian pembangunan lebih efektif. Dengan demikian, fungsi dari peraturan zonasi adalah sebagai perangkat pengendalian pemanfaatan ruang, pedoman pengendalian, dan dasar dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

Sehubungan dengan hal tersebut, dalam rangka memberikan perlindungan hukum terhadap sempadan pantai diperlukan RDTR yang didalamnya memuat peraturan zonasi mengenai kawasan sempadan pantai. Sempadan pantai yang telah ditetapkan sebagai kawasan perlindungan setempat harus dikendalikan kegiatan budidaya pemanfaatan kawasannya. Hal ini diperlukan untuk menjaga kawasan sempadan pantai dari kegiatan budidaya yang dapat menurunkan fungsi kawasan sebagai kawasan lindung.