

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara hukum yang segala perbuatan yang dilakukan baik oleh pelaksana negara dan warganegara harus berdasar atas hukum, termasuk pengelolaan kawasan sempadan pantai. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Hal ini juga diatur dalam pasal 2 UUPA dimana pemerintah negara berwenang:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Kewenangan pemerintah tersebut juga meliputi kewenangan untuk mengatur kawasan sempadan pantai sebagaimana diatur dalam Perpres Nomor 51 Tahun 2016, yang merupakan aturan pelaksanaan ketentuan Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Hal senada diatur dalam Pasal 2 Perpres Nomor 51 Tahun 2016, bahwa:

1. Pemerintah Daerah Provinsi yang mempunyai sempadan pantai wajib menetapkan arahan batas sempadan pantainya dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi.

2. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang mempunyai sempadan Pantai wajib menetapkan batas sempadan pantainya dalam Peraturan Daerah tentang Rancana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.

Kabupaten Buleleng merupakan salah satu daerah di Pulau Bali yang mempunyai sempadan pantai, yang hingga saat ini pantai merupakan salah satu destinasi wisata yang disukai oleh wisatawan asing maupun dalam negeri, sebagai contoh salah satu pantai yang terkenal yaitu Pantai Lovina. Karena memiliki daya pikat bagi wisatawan, Pantai Lovina menjadi kawasan pengembangan pariwisata di Kabupaten Buleleng, serta semakin menarik minat para investor untuk melakukan pembangunan fasilitas akomodasi bagi pariwisata seperti hotel, dan restoran.

Menindaklanjuti dinamika berkembangnya pembangunan di Kabupaten Buleleng, sehingga pemanfaatan ruang wilayah secara berdaya guna, berhasil guna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan, serta selalu memperhatikan falsafah *Tri Hita Karana*, dipertimbangkan untuk membentuk Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Buleleng Tahun 2013-2033 (selanjutnya disebut sebagai RTRW). Meskipun Perda ini diundangkan lebih awal dari pada Perpres, serta secara sistematis kedudukannya lebih rendah, akan tetapi PERDA tersebut tidak bertentangan dengan Perpres No 51 tahun 2016 tersebut. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 26 Perpres 51 Tahun 2016 semua peraturan pelaksanaan yang mengatur batas sempadan pantai yang telah ada tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Presiden ini.” Sehingga Perda No 9 Tahun 2013 masih berlaku.

Tata ruang merupakan wujud struktur ruang dan pola ruang. Wujud struktur ruang sendiri ialah susunan unsur-unsur pembentukan rona lingkungan, alam, lingkungan sosial, lingkungan buatan, yang secara hierarkis berhubungan satu sama lain sedangkan, pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya, adapun pola pemanfaatan ruang meliputi pola lokasi, sebaran permukiman, tempat kerja, industri, pertanian, serta pola penggunaan tanah perkotaan dan pedesaan dimana tata ruang tersebut merupakan tata ruang yang direncanakan dan terbentuk secara alami.¹

Kawasan pantai merupakan salah satu daya tarik pemilik modal maupun investor untuk mendirikan bangunan yang berhubungan dengan usaha mereka, seperti rumah makan maupun hotel. Sedangkan, para nelayan memiliki minat untuk menggunakan daerah pesisir pantai sebagai mata pencaharian utama dan biasanya daerah pesisir pantai mereka gunakan untuk bermukim.

Saat ini daerah pinggir pantai banyak digunakan untuk komoditas usaha pariwisata. Banyak bangunan milik perorangan atau badan usaha didirikan di garis pantai atau bahkan menjorok ke pantai. Pembangunan berbasis ekonomi di wilayah pesisir pantai, seperti pembangunan hotel-hotel, *resort* ataupun *cottage* di pinggir pantai oleh para pengusaha telah mengakibatkan terganggunya kenyamanan umum serta lahan pantai menjadi pihak yang memiliki modal besar.

¹Juniarso Ridwan, Achmad Sodik 2013, Hukum Tata Ruang, Penerbit Nuansa, Bandung, hlm 24

Hal ini menyalahi fungsi pantai sebagai aset milik umum yang dapat dinikmati oleh semua orang.

Pantai merupakan kawasan yang rentan akan perubahan, baik karena iklim maupun karena ulah manusia. Bangunan dan properti seharusnya dibangun paling minim berjarak 100 meter dari garis batas air pasang. Untuk mencegah kerusakan sebagai akibat pembangunan hotel, dan restoran diperlukan adanya perlindungan kawasan sempadan pantai. Menurut Pasal 1 angka 43 Perda Nomor 9 Tahun 2013 RTRW Kabupaten Buleleng, sempadan pantai adalah kawasan setempat sepanjang batas pantai yang mempunyai manfaat penting untuk mempertahankan kelestarian dan kesucian pantai.

Kawasan sempadan pantai diperlukan untuk melindungi dari abrasi dari fungsi yang mengganggu atau merusak kelestarian kawasan pantai. Penetapan garis sempadan pantai mesti ditindaklanjuti dengan penegakan hukum yang tegas terhadap pelaku pelanggaran yang terjadi tanpa terkecuali.

Wewenang pengaturan penataan ruang di daerah provinsi dan kabupaten diatur dalam peraturan daerah masing-masing. Di Kabupaten Buleleng pengelolaan penataan ruang diatur dalam Peraturan Daerah Nomer 9 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Buleleng. Menurut Pasal 1 angka 43 Peraturan Daerah Buleleng Nomer 9 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Buleleng 2013-2033, daerah sempadan pantai adalah :

“kawasan perlindungan setempat sepanjang pantai yang mempunyai manfaat penting untuk mempertahankan kelestarian dan kesucian pantai, keselamatan bangunan dan ketersediaan ruang untuk lalu lintas umum”

Lebih lanjut dalam Pasal 72 Perda RTRW huruf a diatur mengenai jarak sempadan pantai yaitu daratan sepanjang tepian laut dengan jarak paling sedikit 100 (seratus) meter dari titik pasang air laut tertinggi ke arah darat. Lebih lanjut Pasal 72 Perda RTRW huruf b mengatur tentang bangunan dan properti yang diperbolehkan dibangun di kawasan sempadan pantai, yaitu:

“Bangunan-bangunan fasilitas penunjang pariwisata non permanen dan temporer, bangunan umum terkait sosial keagamaan, bangunan terkait kegiatan perikanan tradisional, budidaya perikanan, dermaga dan pelabuhan, bangunan pengawasan pantai, bangunan pengamanan pantai, bangunan evakuasi bencana, bangunan terkait pertahanan dan keamanan dan pemanfaatan eksisting”

Berdasarkan bunyi dari pasal tersebut terlihat jelas bahwa bangunan-bangunan yang diperbolehkan dibangun di daerah sempadan pantai meliputi bangunan non permanen dan temporer, bangunan umum terkait sosial keagamaan, bangunan terkait kegiatan perikanan tradisional, budidaya perikanan, dermaga dan pelabuhan, bangunan pengawasan pantai, bangunan pengamanan pantai, bangunan evakuasi bencana, bangunan terkait pertahanan dan keamanan dan pemanfaatan eksisting.

Di Pantai Lovina Kabupaten Buleleng terdapat bangunan-bangunan permanen baik berupa hotel maupun restoran dengan beton sebagai dasar bahan bangunannya, apabila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 72 huruf b Perda RTRW kawasan Pantai Lovina hanya diperkenankan bangunan non permanen atau temporer.

Perdasarkan ketentuan Perda RTRW tersebut, bangunan yang diperkenankan dibangun dalam ruang kawasan sempadan pantai bangunan-

bangunan penunjang pariwisata yang non permanen, bangunan umum terkait sosial keagamaan, bangunan terkait kegiatan perikanan tradisional, budidaya perikanan, dermaga dan pelabuhan, bangunan pengawasan pantai, bangunan pengamanan pantai, bangunan evakuasi bencana, bangunan terkait pertahanan dan keamanan dan pemanfaatan eksisting. Akan tetapi, pada kenyataannya terdapat bangunan *restaurant* dan hotel permanen berjajar di sepanjang garis sempadan pantai.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka salah satu persoalan yang penting untuk diteliti adalah persoalan-persoalan perlindungan kawasan sempadan pantai. Oleh sebab itu, penulis tertarik untuk meneliti persoalan tersebut dengan mengambil judul “Pelaksanaan Perda Kabupaten Buleleng Nomer 9 tahun 2013 tentang RTRW berkaitan dengan Pembangunan Hotel dan Restoran di Sempadan Pantai Lovina”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka permasalahan hukum yang akan diteliti adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan Perda Kabupaten Buleleng No 9 th 2013 tentang RTRW dalam pengendalian keberadaan bangunan hotel dan restoran dalam ruang kawasan sempadan pantai di Pantai Lovina ?
2. Faktor apa saja yang menghambat pengendalian keberadaan bangunan hotel dan restoran di kawasan sempadan pantai di Pantai Lovina?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan Rumusan masalah yang telah dirumuskan diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Perda Kabupaten Buleleng no 9 th 2013 tentang RTRW dalam pengendalian keberadaan bangunan hotel dan restoran dalam ruang kawasan sempadan pantai di Pantai Lovina.
2. Untuk mengetahui faktor yang menghambat pengendalian keberadaan bangunan hotel dan restoran di kawasan sempadan pantai Lovina.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum lingkungan, khususnya hukum penataan ruang yang berkaitan dengan pengaturan pemanfaatan kawasan sempadan pantai.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak pihak terkait yaitu :

- 1) Pemerintah Kabupaten Buleleng agar lebih berperan dalam menegakkan peraturan terkait RTRW dalam rangka mengendalikan bangunan hotel dan restoran di kawasan sempadan Pantai Lovina.

- 2) Pemilik usaha hotel dan restoran agar dapat mentaati peraturan terkait RTRW dalam rangka perlindungan lingkungan, khususnya kawasan sempadan pantai.
- 3) Kepala Desa Adat agar dapat menjaga kelestarian dan kesucian kawasan sempadan pantai untuk kepentingan kegiatan keagamaan.

E. Keaslian Penelitian

Tulisan dengan judul Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng Nomer 9 tahun 2013 tentang RTRW berkaitan dengan Pembangunan Hotel dan Restoran di Sepanjang Sempadan Pantai Lovina, merupakan hasil karya asli dari penulis dan bukan plagiasi atau duplikasi dari penulisan hukum skripsi yang telah ada. Ada beberapa penulisan hukum/ skripsi yang temanya senada dengan judul penelitian tersebut, yaitu :

1. Judul : Kajian Perubahan Garis Pantai Kota Semarang dan Konsep Penanggulangannya Berdasarkan Analisis Kerentanan

Disusun oleh : Danang Akhdiat Winarto

Instansi : Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada

Tahun : 2013

Permasalahan :

Bagaimana pelaksanaan aktivitas di kawasan pesisir sehubungan dengan terjadinya alih fungsi lahan dikarenakan adanya kepadatan penduduk yang melebihi batas dan mendorong pembangunan sarana dan prasarana di kawasan sempadan pantai.

Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa aktivitas masyarakat disinyalir telah berperan penting terhadap terjadinya perubahan garis pantai dimana analisis kajian perubahan garis pantai ini dilakukan dengan melakukan deliniasi data spasial dan membandingkan kondisi garis pantai tahun 1937 dengan kondisi garis pantai tahun 2011, dengan diperkuat oleh kondisi garis pantai tahun 1972, 1990, 2000, dan 2008. faktor-faktor yang berperan menyebabkan perubahan garis pantai di wilayah kepesisiran Kota Semarang, diurutkan sesuai hirarki peranannya adalah 1) terganggunya transportasi sedimen susur pantai; 2) variasi suplai sedimen; 3) perubahan pada sistem perlindungan alami pantai; 4) terjadi konsentrasi energi gelombang pada segmen pantai tertentu; 5) terjadi pemilahan (sorting) sedimen pantai; 6) penurunan muka pantai; dan 7) kenaikan relatif muka air laut. Indeks kerentanan gabungan menunjukkan tingkat kerentanan tinggi, dengan kisaran indeks antara 52,00–54,00 pada skala 18,00– 73,00. Konsep penanggulangan melalui 1) rehabilitasi perlindungan alami pantai; 2) pembuatan struktur penahan gelombang; 3) sempadan pantai; dan 4) pengawasan melalui mekanisme perizinan.

Tulisan tersebut berbeda dengan penelitian penulis karena Danang meneliti mengenai akibat yang ditimbulkan dari adanya alih fungsi kawasan pantai dikarenakan kepadatan penduduk yang mengakibatkan perubahan pada garis pantai, sedangkan penulis membahas mengenai mengenai pelaksanaan peraturan pembangunan hotel dan restoran di kawasan sempadan pantai Lovina.

2. Judul : Penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 26 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Dalam Hal Perlindungan Kawasan Sempadan Pantai Seminyak

Disusun oleh : Ni Luh Putu Suartami Dewi

Instansi : Fakultas Hukum Universitas Udayana

Tahun : 2016

Permasalahan :

Bagaimana penerapan pengawasan sempadan pantai di pantai Seminyak dan juga faktor apa saja yang menyebabkan pelanggaran terhadap ketentuan tentang kawasan sempadan pantai.

Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa dengan adanya kemajuan di sektor pariwisata mengakibatkan desakan ekonomi di wilayah pantai yang seharusnya menjadi penyangga menjadi tidak dapat lagi mempertahankan fungsinya sebagaimana hasilnya sehingga

mengakibatkan terjadinya kerusakan lingkungan di sempadan pantai Seminyak. Pantai Seminyak saat ini dimonopoli oleh pemilik pihak bermodal besar dengan membangun banyak hotel, *cafe* dan restoran yang dibangun kurang dari 25 meter dari garis batas air pasang ternyata dibangun dan berdiri dibibir pantai bahkan sampai menjorok ke laut yang melewati batas garis kawasan sempadan pantai.

Tulisan Ni Luh Putu Suartami berbeda dengan penelitian penulis karena tulisan tersebut memfokuskan pada penerapan peraturan tentang RTRW di Kabupaten Badung, sedangkan penulis membahas penerapan Peraturan Daerah di Kabupaten Buleleng terkait pemanfaatan sempadan pantai Lovina.

3. Judul : Efektivitas Peraturan Kabupaten Badung Nomor 26 Tahun 2013 Dalam Melindungi Sempadan Pantai Dari Bangunan Untuk Penginapan

Disusun oleh : I Wayan Rizky Widnyana

Instansi : Fakultas Hukum Universitas Udayana

Tahun : 2017

Permasalahan :

Bagaimana tindakan pemerintah khususnya Satuan Polisi Pamong Praja mengenai penerapan Peraturan Daerah Nomer 26 tahun 2013, apa

saja faktor yang mempengaruhi pelanggaran masyarakat untuk melakukan pelanggaran di daerah sempadan pantai.

Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa faktor ekonomi menjadi pemicu terjadinya pelanggaran pendirian bangunan di daerah sempadan pantai. Apabila dulu masyarakat yang berprofesi sebagai nelayan yang pendapatannya tidak menentu, kalau sedang musim bisa meraup keuntungan Rp. 100.000,- (Seratus Ribu Rupiah) sampai dengan Rp. 300.000,- (Tiga Ratus Ribu Rupiah) per hari sedangkan, kalau tidak musim hanya bisa memperoleh keuntungan Rp. 30.000,- (Tiga Puluh Ribu Rupiah) sampai dengan Rp. 70.000,- (Tujuh Puluh Ribu Rupiah) per hari. Sedangkan pantai merupakan akomodasi wisata terbaik di Bali, khususnya Kabupaten Badung.

Oleh karena hal tersebutlah jadi banyak masyarakat di pesisir pantai yang beralih profesi dengan mendirikan usaha di pesisir pantai yang penghasilannya bisa mencapai Rp.500.000,- (Lima Ratus Ribu Rupiah) sampai dengan Rp. 1.000.000,- (Satu Juta Rupiah) per harinya.

Rizky Widnyana memfokuskan pada efektivitas Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 26 Tahun 2013 dengan pembangunan penginapan oleh masyarakat nelayan sedangkan, penulis membahas penerapan Perda RTRW Kabupaten Buleleng mengenai kepemilikan Restoran dan Hotel di sempadan pantai Lovina.

F. Batasan Konsep

1. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten adalah perencanaan tata ruang yang merupakan penjabaran strategi dan arahan kebijakan pemanfaatan ruang-wilayah nasional, provinsi dan pulau/kepulauan ke dalam struktur dan pola ruang wilayah kabupaten. Pasal 1 angka 2 Undang-undang 26 tahun 2007
2. Sempadan Pantai adalah kawasan perlindungan setempat sepanjang pantai yang mempunyai manfaat penting untuk mempertahankan kelestarian dan kesucian pantai, keselamatan bangunan, dan ketersediaan ruang untuk lalu lintas umum. Pasal 1 no ayat 43 UU RTRW Kabupaten Buleleng
3. Pantai adalah daerah di tepi perairan yang dipengaruhi oleh pasang tertinggi dan air surut terendah²
4. Pesisir adalah daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut. Pasal 1 ayat 2 UU no 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.
5. Hotel adalah usaha penyediaan akomodasi berupa kamar-kamar di dalam suatu bangunan, yang dapat dilengkapi dengan jasa pelayanan makan dan minum, kegiatan hiburan dan/atau fasilitas lainnya secara harian dengan tujuan memperoleh keuntungan. Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia No. PM.53/ HM. 001/ MPEK/ 2013

²Bambang Triatmodjo., 1999, Teknik pantai, cetakan pertama, Beta offset, yogyakarta, hlm 1.

6. Restoran adalah usaha peyediaan jasa makanan dan minuman dilengkapi dengan peralatan dan perlengkapan untuk proses pembuatan, penyimpanan dan penyajian di suatu tempat tetap yang tidak berpindah-pindah dengan tujuan memperoleh keuntungan dan/atau laba. Pasal 1 ayat 2 Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia No. 11 Tahun 2014 tentang Standar Usaha Restoran

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum ini merupakan penelitian hukum empiris, yaitu penelitian ilmiah yang menjelaskan fenomena hukum tentang terjadinya kesenjangan antara norma dan perilaku masyarakat (kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein*). Penelitian hukum empiris memerlukan data primer sebagai data utama dan data sekunder yang berupa bahan hukum digunakan sebagai pendukung.

2. Sumber Data

Data yang diperlukan dalam penelitian hukum empiris ini meliputi data sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden

tentang objek yang sedang diteliti. Data ini dapat diperoleh dengan cara wawancara langsung kepada responden.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh secara tidak langsung, dan data ini terdiri dari bahan hukum primer yang meliputi peraturan perundang-undangan, pendapat ahli hukum, buku-buku, hasil penelitian dan sebagainya serta bahan hukum sekunder.

c. Cara Pengumpulan Data

1) Wawancara

Data primer diperoleh melalui wawancara secara terbuka dengan menggunakan pedoman yang telah disediakan sebelumnya mengenai permasalahan yang diteliti, ditujukan kepada responden.

Kuesioner

2) Studi Kepustakaan

dilakukan melalui studi dokumen yang berupa peraturan Perundang-undangan, buku literatur, makalah, hasil penelitian, artikel dan karya ilmiah lainnya yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian.

3) Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor Badan Perencanaan Daerah Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali.

4) Populasi dan sampel

Populasi penelitian ini adalah seluruh pemilik dari restoran dan hotel di daerah sempadan pantai Lovina, sedangkan sampel dari penelitian ini adalah pemilik dari restoran dan hotel dan sampel dipilih dengan menggunakan metode *random sampling*.

5) Responden dan Narasumber

Responden adalah pemilik hotel dan restoran di kawasan sempadan Pantai Lovina. Adapun responden dalam penelitian ini adalah pemilik Restoran Tanjung alam, Hotel Sea Breeze, Hotel Adirama, dan Hotel Nugraha yang dipilih secara random dari enam hotel dan restoran yang berada di kawasan sempadan Pantai Lovina. sedangkan narasumber penelitian ini meliputi:

- a) Staf Tata Ruang Kabupaten Buleleng, Gede Widiartha
- b) Kepala Desa Adat setempat, Nengah Murdiata

6) Metode Analisis Data

Berdasarkan data yang diperoleh dan dikumpulkan dari hasil penelitian, dilakukan analisis secara kualitatif yaitu metode analisis yang tidak disusun pada angka-angka tetapi dilakukan dengan memahami dan merangkai data yang telah dikumpulkan secara sistematis, sehingga diperoleh gambaran mengenai masalah yang akan diteliti. Adapun metode berpikir yang digunakan adalah metode berpikir induktif yaitu metode berpikir dari hal-hal yang bersifat khusus kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat umum.