

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang.

Indonesia sebagai Negara Kepulauan terbesar di Dunia, yang terdiri dari ± 18.110 pulau yang dimilikinya dan dibatasi oleh laut, dengan garis pantai sepanjang 108.000 km memiliki kekayaan alam yang melimpah, sumber daya alam yang banyak, serta keindahan alam yang begitu mempesona terutama di sepanjang garis pantai yang dimilikinya.<sup>1</sup>Keindahan alam di sepanjang garis pantai ini sangat memiliki potensi wisata yang dapat menarik minat wisatawan lokal maupun wisatawan asing untuk berkunjung ke Indonesia.

Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi : “ Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat ”, maka Negara mempunyai hak menguasai terhadap sumber daya alam yang ada di bumi Indonesia. Keindahan alam di sepanjang garis pantai yang mempunyai potensi wisata juga merupakan salah satu sumberdaya alam yang dikuasai oleh Negara. Agar Keindahan alam di sepanjang garis pantai tersebut dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka diperlukan peran Negara dalam pemeliharannya.

Peran Negara dalam pemeliharaan kawasan sempadan pantai adalah dengan menetapkannya sebagai salah satu kawasan lindung. Dimana dalam

---

<sup>1</sup><http://www.damandiri.or.id/file/makalah-Indonesia-sebagai-negara-kepulauan>, 2015/08/20, diakses pada tanggal 20 November 2015, jam 20.00 WIB

pasal 1 angka 21 Undang- Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dicantumkan bahwa yang dimaksud dengan “kawasan lindung adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan”. Mengenai kawasan lindung tersebut kemudian dijelaskan dalam pasal 3 Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 32 Tahun 1990 tentang Kawasan Lindung yang menjelaskan bahwa sempadan pantai termasuk kedalam kawasan lindung berupa kawasan perlindungan setempat. Hal ini ditegaskan dalam pasal 5 Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 32 Tahun 1990 tentang Kawasan Lindung yang menjelaskan bahwa kawasan perlindungan setempat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 terdiri dari:

1. Sempadan Pantai.
2. Sempadan Sungai.
3. Kawasan Sekitar Danau/Waduk.
4. Kawasan Sekitar Mata Air.

Sempadan pantai terkategori berupa kawasan lindung apabila memenuhi kriteria yang dimaksud dalam pasal 14 Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 32 Tahun 1990 tentang Kawasan Lindung yang menyebutkan bahwa “Kriteria sempadan pantai adalah daratan sepanjang tepian yang lebarnya proporsional dengan bentuk dan kondisi fisik pantai minimal seratus (100) meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat”. Dimana mengenai hal ini ditegaskan lagi di dalam Pasal 1 angka 21 Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan

Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, yang dimaksud dengan “sempadan pantai adalah daratan sepanjang tepian 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 dari terjadinya abrasi pantai dan melindungi pantai dari kegiatan yang dapat mengganggu/ merusak fungsi dan kelestarian pantai. Penetapan kawasan sempadan pantai sebagai kawasan lindung ini sebagai bentuk peranan pemerintah dalam pemeliharaan kawasan tepi pantai agar kelestarian kawasan pantai dapat terpelihara dan terjaga dari kerusakan. Sebagai kawasan dengan status tanah Negara maka Negara dalam hal pemerintah berhak menguasai dan memanfaatkan sempadan pantai sesuai dengan fungsinya.

Pengelolaan dan pemanfaatan sempadan pantai difokuskan untuk kegiatan yang berkaitan dengan fungsi konservasinya dan harus bebas dari kegiatan pendirian bangunan yang bersifat permanen. Hal ini karena sempadan pantai merupakan ruang publik dengan akses terbuka bagi siapapun (*public domain*), dan juga merupakan akses umum untuk orang naik turun ke laut. Oleh karena itu perlu dilakukan pengaturan terhadap kegiatan pemanfaatan ruang sempadan pantai.

Potensi wisata di sepanjang garis pantai yang dimiliki oleh Indonesia ini haruslah dikelola dengan bijak sehingga dapat dijadikan modal untuk pembangunan dan dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Tingginya minat wisatawan yang berkunjung untuk menikmati keindahan alam disepanjang garis

pantai, menjadikan tingkat aktifitas perekonomian di kawasan sekitar pantai tersebut meningkat. Dimana untuk memenuhi kebutuhan serta kenyamanan wisatawan ketika berwisata, maka seiring dengan perkembangannya bermunculan pedagang-pedagang yang menyediakan barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan wisatawan tersebut, salah satunya pedagang dengan usaha makanan dan minuman.

Tingkat perkembangan kegiatan pemanfaatan ruang sempadan pantai oleh pedagang-pedagang ini haruslah dikendalikan agar tidak terjadinya ketimpangan serta ketidakteraturan yang menyebabkan kerusakan pada kawasan wisata tersebut, maka diperlukan peranan pemerintah sebagai pemegang kekuasaan yang memiliki kewenangan dalam membuat peraturan, menjalankan peraturan, serta dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan tersebut agar dapat berjalan sesuai dengan apa yang telah ditetapkan. Dalam melaksanakan kewenangannya tersebut, maka pemerintah harus melakukannya secara merata dan adil, sehingga tidak timbulnya ketimpangan-ketimpangan yang dapat merugikan rakyat dan Negara.

Kota Padang sebagai salah satu Kota terbesar di pantai barat Pulau Sumatera sekaligus Ibu Kota dari Provinsi Sumatra Barat, yang merupakan pintu gerbang barat Indonesia dari Samudra Hindia memiliki luas wilayah 694,96 km<sup>2</sup> dengan kondisi geografis berbatasan dengan laut yang memiliki garis pantai sepanjang 84 km dan dikelilingi perbukitan, menjadikan Kota Padang sebagai kota yang memiliki potensi wisata di sepanjang garis pantainya yang banyak

diminati wisatawan lokal maupun mancanegara.<sup>2</sup> Dengan kondisi geografis yang berbatasan dengan laut tersebut Kota Padang memiliki keuntungan yang sangat besar, salah satunya potensi wisata pantai padang yang menawarkan keindahan laut yang sangat diminati wisatawan. Pantai padang tidak hanya sebagai kawasan wisata tetapi juga merupakan kawasan sempadan pantai yang termasuk kedalam kawasan lindung berupa kawasan perlindungan setempat, hal ini dicantumkan dalam pasal 58 ayat 5 Peraturan Daerah (Perda) Kota Padang Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2010-2030 yang menyatakan bahwa:

“Sempadan pantai ditetapkan di seluruh kecamatan yang memiliki wilayah kawasan pantai sebagai berikut:

- a. Kecamatan Koto Tengah;
- b. Kecamatan Padang Utara;
- c. Kecamatan Padang Barat;
- d. Kecamatan Padang Selatan, dan;
- e. Kecamatan Bungus Teluk Kabung.”

Dengan demikian sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 58 ayat 5 Peraturan Daerah (Perda) Kota Padang Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2010-2030 tersebut pantai padang ditetapkan sebagai kawasan lindung, dimana pantai padang berada di wilayah Kecamatan Padang Barat.

Pantai padang yang merupakan kawasan lindung haruslah dijaga, dilindungi dan dibebaskan dari kegiatan pemanfaatan ruang yang dapat merusak fungsi kawasan lindung tersebut. Kawasan Pantai padang selain sebagai kawasan

---

<sup>2</sup><http://padang.go.id/2016/01/09/kota-padang>, diakses pada tanggal 14 Januari 2016, jam 20.00 WIB



lindung juga merupakan kawasan wisata dan kawasan strategis perekonomian. Seiring dengan perkembangannya kawasan pantai padang yang banyak dikunjungi wisatawan, membuat pertumbuhan ekonomi di wilayah ini juga semakin pesat, hal ini juga diikuti dengan adanya pedagang yang mendirikan bangunan semi permanen yang berdiri di sepanjang sempadan pantai seperti kafe, Rumah Makan (RM), Restoran, yang menyediakan kebutuhan wisatawan.

Pendirian bangunan di sepanjang sempadan pantai ini selain tidak sesuai dengan peruntukannya sebagai sehingga mengakibatkan kerusakan lingkungan, juga menghalangi pemandangan keindahan pantai yang merupakan ruang publik dengan akses terbuka bagi siapapun ( *public domain*). Hal ini juga sangat merugikan bagi Kota Padang yang pada saat ini bergerak untuk menjadi kota pariwisata. Untuk itu Pemerintah Kota Padang melakukan penindakan dan penertiban di kawasan wisata pantai padang, dengan melakukan pembongkaran terhadap bangunan-bangunan kafe, rumah makan, restoran, dan lain-lain yang tidak sesuai dengan peruntukan fungsi sempadan pantai di kawasan wisata pantai padang sebagai bentuk sanksi administrasi berupa paksaan pemerintah (bestuurdwang). Pelaksanaan penindakan ini dilakukan sesuai dengan yang dicantumkan dalam Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang Tahun 2010- 2030, mengenai Penetapan Kawasan dan juga dicantumkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang Tahun 2012- 2032 Penataan Ruang Pantai Kota Padang.

Permasalahan terhadap kegiatan pemanfaatan ruang sempadan pantai oleh pedagang-pedagang yang mendirikan bangunan semi permanen di kawasan pantai padang ini sudah lama terjadi. Pedagang merasa mereka memiliki hak untuk mendirikan usaha untuk mencari nafkah, akan tetapi pendirian bangunan semi permanen untuk usaha makanan dan minuman di sempadan pantai sangat menyalahi aturan dan fungsi peruntukan sempadan pantai.

Penindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang dengan cara pembongkaran bangunan nyatanya bukan merupakan cara yang efektif, karena setelah itu pedagang membangun kembali bangunan yang telah dibongkar. Untuk menyelesaikan permasalahan ini Pemerintah Kota Padang kemudian mengambil tindakan dengan membangun dan menyediakan bangunan yang sudah ditata, dan memindahkan pedagang-pedagang yang berada di sempadan pantai tersebut ke bangunan yang diberi nama lapau panjang chimpago ( LPC) yang telah disediakan pemerintahan Kota Padang, dengan menetapkan syarat dan Kriteria yang harus dipenuhi pedagang, salah satunya dengan memiliki izin usaha, membayar retribusi yang pembayarannya diatur dalam Peraturan Daerah (Perda) Kota Padang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum, dan mentaati peraturan yang telah ditetapkan Pemerintah Kota Padang mengenai aturan penggunaan bangunan .

Tindakan penataan ruang yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang tersebut kemudian menimbulkan sebuah pertanyaan, apakah tindakan dengan membangun lapau panjang chimpago dan memindahkan pedagang-pedagang yang memiliki bangunan di sepadan pantai dapat menyelesaikan permasalahan

yang sudah lama terjadi di kawasan pantai Kota Padang ini. Tapi pada kenyataannya pemindahan pedagang tersebut tidak juga terlepas dari permasalahan tidak maunya pedagang pindah ke lapau panang chimpago yang telah disediakan oleh Pemerintah Kota Padang, hal ini disebabkan oleh pemindahan pedagang yang dilakukan secara tidak serentak, sehingga menimbulkan penolakan dari pedagang lain dengan alasan berkurangnya pendapatan yang di dapatkan, menyebabkan para pedagang enggan untuk pindah ke bangunan yang telah disediakan oleh pemerintah Kota Padang tersebut.

Berdasarkan uraian diatas, yang juga melatar belakangi penulis untuk melakukan sebuah penelitian hukum, maka akhirnya penulis merasa tertarik untuk menulis penelitian hukum dengan judul **“PENINDAKAN TERHADAP KEGIATAN PEMANFAATAN RUANG SEMPADAN PANTAI BAGI USAHA/ JASA PENYEDIA MAKANAN DAN MINUMAN DI KAWASAN WISATA PANTAI PADANG”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dirumuskan diatas, maka ada beberapa permasalahan yang ingin penulis ketahui jawabannya melalui penelitian, yaitu:

1. Bagaimana Upaya Pemerintah Kota Padang dalam Penindakan terhadap Kegiatan Pemanfaatan Ruang Sempadan Pantai Bagi Usaha/ Jasa Penyedia Makanan dan Minuman di Kawasan Wisata Pantai Padang?

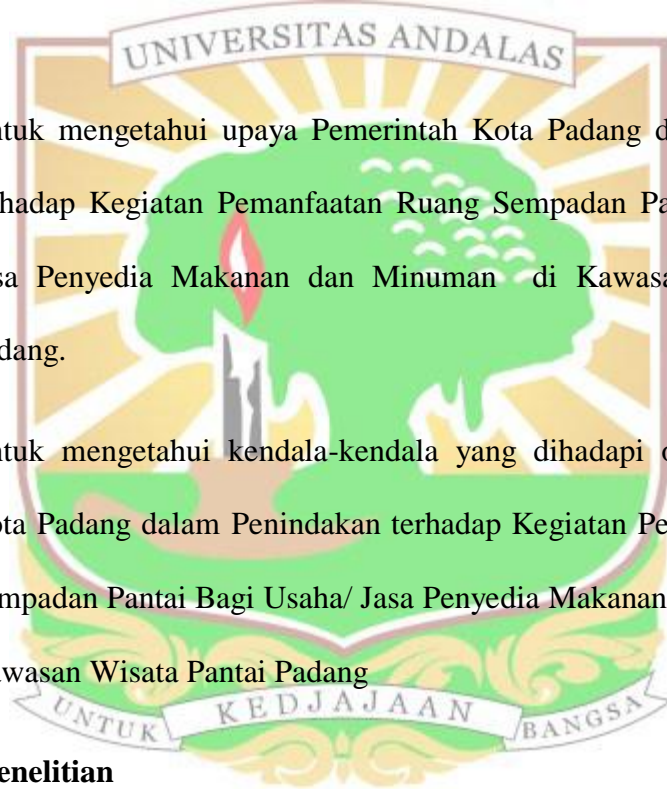


2. Apa kendala-kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Padang dalam melakukan Penindakan terhadap Kegiatan Pemanfaatan Ruang Sempadan Pantai Bagi Usaha/ Jasa Penyedia Makanan dan Minuman di Kawasan Wisata Pantai Padang?

### C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui upaya Pemerintah Kota Padang dalam Penindakan terhadap Kegiatan Pemanfaatan Ruang Sempadan Pantai Bagi Usaha/ Jasa Penyedia Makanan dan Minuman di Kawasan Wisata Pantai Padang.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Padang dalam Penindakan terhadap Kegiatan Pemanfaatan Ruang Sempadan Pantai Bagi Usaha/ Jasa Penyedia Makanan dan Minuman di Kawasan Wisata Pantai Padang



### D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoristis

Secara teoristis penelitian ini bermanfaat untuk menambah ilmu pengetahuan, memperdalam dan mempertajam pola pikir penulis, serta melatih kemampuan penulis secara ilmiah dan kemudian menuliskan

hasil penelitian tersebut kedalam bentuk tulisan. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi sumber informasi bagi mahasiswa dan dosen dalam memperkaya perkembangan ilmu administrasi negara khususnya dalam hal kajian yang ditulis oleh penulis yakni mengenai masalah Penindakan terhadap Kegiatan Pemanfaatan Ruang Sempadan Pantai Bagi Usaha/ Jasa Penyedia Makanan dan Minuman di Kawasan Wisata Pantai Padang.

## 2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan, pemikiran serta pertimbangan dalam mengambil keputusan dalam bertindak bagi semua pihak yang terkait dengan Penindakan terhadap Kegiatan Pemanfaatan Ruang Sempadan Pantai Bagi Usaha/ Jasa Penyedia Makanan dan Minuman di Kawasan Wisata Pantai Padang. Dan bagi masyarakat dapat menjadi sumber informasi mengenai Penindakan terhadap Kegiatan Pemanfaatan Ruang Sempadan Pantai Bagi Usaha/ Jasa Penyedia Makanan dan Minuman di Kawasan Wisata Pantai Padang.

## E. Metode Penelitian

### 1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian Yuridis Sosiologis yakni penelitian hukum dengan melihat norma hukum yang berlaku dan

menghubungkannya dengan fakta yang ada dilapangan sehubungan dengan permasalahan yang ditemui dalam penelitian.<sup>3</sup>

## 2. Jenis Data

### a. Data Primer

Data Primer yaitu data yang didapat melalui penelitian langsung di lapangan, guna mendapat data yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Data tersebut dikumpulkan melalui studi di lapangan dengan melakukan wawancara dengan pihak-pihak terkait yaitu pejabat Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Padang, Satuan Polisi Pamong Praja (SatPol PP) Kota Padang, Pejabat Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan Kota Padang, pedagang, dan pengunjung / pembeli.

### b. Data Sekunder

Data Sekunder merupakan sumber data yang mendukung data primer yang meliputi peraturan perundang-undangan yang terdiri dari :

#### 1) Bahan hukum primer

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- c. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Negara;

---

<sup>3</sup> Soejono, Abdurrahman, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta Rineka Cipta, hlm.

- d. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- e. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Kepariwisata;
- f. Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
- g. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- h. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah;
- i. Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 32 Tahun 1990 tentang Kawasan Lindung;
- j. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang pembentukan produk hukum daerah ;
- k. Peraturan Daerah Provinsi Sumatra Barat Nomor 13 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatra Barat Tahun 2012- 2032;
- l. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang Tahun 2010- 2030;
- m. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 7 Tahun 2015 tentang Bangunan Gedung.

## 2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai hukum primer seperti peraturan perundang-undangan, buku-buku yang ditulis oleh para sarjana hukum, literatur-literatur hasil penelitian, makalah, jurnal hukum dan lain yang berkaitan dengan judul penelitian.<sup>4</sup>

## 3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yakni bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus-kamus (hukum) ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.<sup>5</sup>

## 3. Teknik Pengumpulan Data

### a. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan guna memperoleh informasi dari responden yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti oleh penulis lapangan.<sup>6</sup> Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik wawancara semi terstruktur, karena pada penelitian ini terdapat beberapa pertanyaan yang sudah dibuat daftar dan sudah pasti akan ditanyakan kepada narasumber. Namun tidak menutup

---

<sup>4</sup> Soejono, Abdurrahman, *Op.Cit. hlm.* 57

<sup>5</sup> *Ibid*

<sup>6</sup> Soejono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia, hlm. 196.



kemungkinan ada pertanyaan lain yang akan ditanyakan setelah melakukan wawancara dengan narasumber nanti.

b. Studi Dokumen

Dalam hal ini penulis memperoleh data dengan mempelajari dokumen dari buku-buku, peraturan perundang-undangan, dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

4. Teknik Pengolahan dan Analisa Data

a. Pengolahan Data

Merupakan suatu proses dimana setelah memperoleh data, kemudian ditentukan materi-materi apa saja yang diperlukan sebagai bagian dari penulisan. Melalui proses *editing*, yakni pengeditan seluruh kata yang telah terkumpul dan disaring menjadi suatu kumpulan data yang benar-benar dapat dijadikan suatu acuan akurat dalam penarikan kesimpulan nantinya.

b. Analisis Data

Setelah semua data terkumpul, baik data primer maupun data sekunder dilakukan analisis data secara kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan-pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan, dan uraikan data yang terkumpul melalui teknik pengumpulan data yang digunakan. Kemudian dideskripsikan ke dalam bab-bab sehingga menjadikan karya ilmiah dalam bentuk proposal

