

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Negara Indonesia adalah negara hukum yang terdiridaripemerintahpusat dan pemerintahdaerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyebutkan “Negara kesatuan republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasar kepada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*). Sebagai negara yang menganut desentralisasi mengandung arti bahwa urusan pemerintahan itu terdiri atas urusan pemerintah pusat dan urusan pemerintahan daerah. Artinya ada perangkat pemerintah pusat dan perangkat pemerintah daerah yang diberi otonomi, yakni kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah¹.

Konstitusionalitas penyelenggaraan otonomi daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa : Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya Pasal 18A ayat (1) menyebutkan bahwa :

¹Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2013). hlm. 17.

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan dengan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Salah satu urusan pemerintahan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah pengelolaan disektor kelautan. Wilayah suatu negara selain kita kenal udara dan darat juga lautan². Semakin disadari bahwa laut selain berfungsi sebagai penghubung wilayah satu dan lainnya dalam memperlancar hubungan juga menyimpan kekayaan yang terkandung didalamnya sangat berguna menopang hidup dan kehidupan rakyat banyak. Namun, dengan potensi kekayaan yang ada dapat menimbulkan bencana apabila dalam pengelolaannya tanpa memperhatikan batas kemampuan alam³. Oleh sebab itu, pengelolaan laut beserta kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara sesuai dengan amanat UUD NRI 1945 sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa :

² P. Joko Subagyo, *Hukum Laut Indonesia*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2002).

³*Ibid.* hlm, 8.

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Kewenangan negara terhadap pengelolaan sumberdaya laut dan sumberdaya alam lainnya dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 ini lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang meliputi:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Sebagai Negara kepulauan yang memiliki keanekaragaman hayati laut (*marine biodiversity*) yang tinggi, Indonesia memiliki potensi sumberdaya alam yang berlimpah, khususnya di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil Indonesia memiliki ekosistem lengkap yang berperan sebagai habitat bagi ikan dan organisme lainnya mencari makan (*feeding ground*), bertelur (*nesting ground*) dan berpijah (*spawning ground*).

Sekitar 55% dari seluruh produksi perikanan yang ada berasal dari wilayah pesisir, khususnya dari ekosistem padang lamun, mangrove, terumbu karang, laguna dan *estuaria*. Lebih dari 2.000 jenis ikan dan 500 jenis terumbu karang menjadikan Negara Indonesia terkenal sebagai kawasan pusat segitiga terumbu karang (*The Coral Triangle*). Ekosistem terumbu karang selain memiliki fungsi bagi biota laut, juga memiliki fungsi sebagai penyerap karbon, pemecah gelombang laut, penghasil ikan yang sangat berguna bagi kesejahteraan

masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil secara khusus dan bagi seluruh rakyat Indonesia secara umum⁴.

Pengelolaan terhadap potensi sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil tersebut juga harus sejalan dengan upaya perlindungan dan pelestarian⁵. Kewenangan dalam pengelolaan kelautan dan perikanan merupakan Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana tercantum dalam Pasal 12 ayat (3) huruf a UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Sedangkan kelestarian dan keberlanjutan fungsi lingkungan hidup merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana disebutkan dalam Pasal 12 ayat (2) huruf e UU Pemda.

Pemerintah sebagai pelaksana program-program urusan pemerintahan berkewajiban untuk mampu meningkatkan pelayanan kepada masyarakat maupun kepada publik. Terlebih pada saat ini, pengaturan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) mengatur dan menarik kewenangan pengelolaan kelautan, wilayah pesisir, dan pulau-pulau kecil di wilayah Pemerintahan Kabupaten/Kota menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Pusat. Dalam lampiran UU Pemda point Y mengatur kewenangan pemerintah pusat dibidang kelautan, wilayah pesisir, dan pulau-pulau kecil meliputi :

- a. Pengelolaan ruang laut diatas 12 mil dan strategis nasional.

⁴ Toni Ruchimat, dkk, "Mengenal Potensi Kawasan Konservasi Perairan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil di Indonesia", (Jakarta: Direktorat Jenderal Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil Kementerian Kelautan dan Perikanan RI)

⁵ Sebagai upaya konservasi wilayah perairan, pesisir dan pulau-pulau kecil, pemerintah telah menetapkan kebijakan antara lain : ditetapkannya target nasional oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada pertemuan *Convention on Biological Diversity* (CBD) di Brazil tahun 2006, yaitu penancangan target 10 juta hektare kawasan konservasi laut pada tahun 2010, yang menjadi dasar komitmen Kementerian Kelautan dan Perikanan untuk mengandakan target menjadi 20 haktare pada tahun 2020, juga pernyataan presiden mengenai *Coral Triangle Initiative* (CTI) dalam forum *APEC Leader Meeting* di Sydney 2007.

- b. Penerbitan izin pemanfaatan ruang laut nasional.
- c. Penerbitan izin pemanfaatan jenis dan genetik (plasma nutfah) ikan antarnegara.
- d. Penetapan jenis ikan yang dilindungi dan diatur perdagangannya secara internasional.
- e. Penetapan kawasan konservasi.
- f. Database pesisir dan pulau-pulau kecil.

Sedangkan kewenangan pemerintah provinsi dibidang kelautan, wilayah pesisir, dan pulau-pulau kecil meliputi:

- a. Pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil diluar minyak dan gas bumi.
- b. Penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut dibawah 12 mil di luar minyak dan gas bumi.
- c. Pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil.

Berdasarkan lampiran dalam UU Pemda tersebut, pemerintah kabupaten/kota tidak lagi memiliki kewenangan, baik itu dalam perizinan maupun pengawasan terhadap pengelolaan Kelautan, Pesisir, dan Pulau-pulau Kecil di wilayah pemerintahannya.

Provinsi Sumatera Barat merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang terkenal dengan keindahan alamnya, baik yang ada di darat maupun di laut. Di Sumatera Barat ada 6 wilayah kabupaten/kota yang ditetapkan sebagai kawasan konservasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan RI, yakni Kota Padang, Kota Pariaman, Kabupaten Pesisir Selatan, Kabupaten Pasaman Barat, Kabupaten Padang Pariaman, dan Kabupaten Kepulauan Mentawai⁶.

Berdasarkan Pasal 13 ayat (1) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Terumbu Karang, menyatakan bahwa Kawasan Konservasi Laut Daerah (KKLD) dibagi menjadi 4 zona, yaitu :

⁶*Ibid.*, hlm. 120-143

- a. zona inti/lindung, merupakan kawasan perlindungan sumberdaya alam laut, yang tertutup untuk umum, kecuali untuk keperluan ilmiah setelah mendapat izin pengelola kawasan.
- b. zona perikanan berkelanjutan, merupakan daerah yang diperbolehkan bagi kegiatan pemanfaatan sumberdaya alam secara tradisional, serta kegiatan lainnya bagi masyarakat setempat.
- c. zona pemanfaatan, merupakan daerah yang diperuntukkan bagi kepentingan wisata bahari secara intensif.
- d. zona lainnya, merupakan kawasan yang berada diluar zona perikanan berkelanjutan sesuai dengan karakteristik dan peruntukannya.

Selanjutnya, menurut Pasal 14 ayat (3) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Terumbu Karang menyebutkan bahwa: zona pemanfaatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) huruf c diperuntukkan bagi:

- a. Perlindungan habitat dan populasi sumber daya ikan.
- b. Pariwisata dan rekreasi.
- c. Penelitian, pengembangan, dan pendidikan.

Salah satu objek wisata bahari yang terkenal akan pantainya yang cantik, pasirnya yang putih, terumbu karangnya yang indah, serta perairannya yang jernih dan tenang di Kota Padang adalah Pantai Suwarnadwipa. Suwarnadwipa adalah julukan bagi pantai di Kota Padang yang berasal dari bahasa Sanskerta yang artinya pulau emas. Dikarenakan letaknya yang masih belum dapat diakses via jalur darat, maka untuk mengunjungi pantai Suwarnadwipa harus menggunakan *speed boat* dan akses terdekat bisa melalui Pantai Bungus Padang yang jaraknya 20 Km atau 30 menit perjalanan dari pusat Kota Padang⁷.

Semakin bergairahnya sektor wisata bahari di kawasan ini juga disertai dengan tingginya pertumbuhan kegiatan usaha dalam bentuk penginapan (*cottage*) di daerah tersebut. Namun, ternyata dalam operasional kegiatan usaha *cottage* tersebut ditemui adanya pelanggaran hukum dalam kegiatannya. Seperti kasus

⁷<http://www.wisatapulausumaterabarat.com/417427728>. Diakses pada tanggal 17 Oktober 2017.

perusakan terumbu karang yang dilakukan oleh pengelola Suwarnadwipa *Beach Resort*, yakni PT Suwarnadwipa Wisata Mandiri (PT SWM) yang membongkar karang langsung dari dasar laut, kemudian dijadikan bahan bangunan *cottage* seperti dinding dan pondasi. Hasil penyelidikan dari Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Dinas Kelautan dan Perikanan Sumbar menyatakan, terumbu karang yang diambil oleh pengelola objek wisata pantai Suwarnadwipa adalah terumbu karang yang masih hidup⁸.

Selain itu, ternyata izin pengelolaan objek pantai Suwarnadwipa oleh PT SWM rupanya juga baru keluar pada awal September 2017 lalu. Dalam kasus ini, Penyidik PNS Dinas Kelautan dan Perikanan Sumbar sudah menetapkan Direktur PT SWM sebagai tersangka dan kasusnya juga sudah tahap dua ke kejaran Padang dan diperkirakan akan disidangkan di Pengadilan Negeri Padang⁹. Terumbu karang merupakan salah satu biota laut yang penting bagi ekosistem laut. Hal ini dikarenakan fungsi ekologisnya sebagai penyangga kehidupan ekosistem laut. Rusaknya terumbu karang dapat mengganggu habitat ikan untuk mencari makan dan bertelur, sehingga nantinya berdampak pada penurunan keberlangsungan kehidupan ikan dan juga bisa mengganggu konsumsi perikanan masyarakat sekitar serta merusak keindahan alam bawah laut dan mengurangi pendapatan masyarakat sekitar dari sektor ekowisata tradisional.

Berdasarkan pemaparan latar belakang masalah di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti dan menuliskannya dalam bentuk karya tulis ilmiah dengan judul **‘PELAKSANAAN FUNGSI PERLINDUNGAN TERHADAP**

⁸<https://www.google.co.id/amp/www.harianhaluan.com/amp/detail/66706/kepala-dkp-sumbar-pengelola-suwarnadwipa-ambil-karang-hidup-untuk-dinding-resort>. Diakses pada tanggal 17 Oktober 2017.

⁹Koran Harian Haluan, Rabu, 14 September 2017.

TERUMBU KARANG DI PANTAI SUWARNADWIPA OLEH DINAS KELAUTAN DAN PERIKANAN PROVINSI SUMATERA BARAT”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan di atas, maka rumusan masalah yang penulis uraikan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Pelaksanaan Fungsi Perlindungan Terhadap Terumbu Karang di Pantai Suwarnadwipa oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sumatera Barat?
2. Bagaimana Pemulihan Fungsi Ekosistem Terumbu Karang di Pantai Suwarnadwipa oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sumatera Barat?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini mempunyai tujuan :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi perlindungan terhadap terumbu karang di Pantai Suwarnadwipa oleh Dinas Kelautan dan Perikanan provinsi Sumatera Barat.
2. Untuk mengetahui pemulihan fungsi ekosistem terumbu karang di Pantai Suwarnadwipa yang dilakukan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan provinsi Sumatera Barat.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Manfaat teoritis adalah manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Dari pengertian tersebut, penelitian ini bermanfaat

bagi pengembangan ilmu hukum secara umum, dan hukum agraria dan sumber daya alam secara khusus, terutama yang terkait perlindungan terumbu karang sebagai biota laut yang dilindungi oleh Undang-Undang.

- b. Melatih kemampuan menulis untuk melakukan penelitian ilmiah sekaligus menuangkan hasilnya kedalam bentuk tulisan.
- c. Agar dapat menerapkan ilmu yang secara teoritis diperoleh dibangku perkuliahan dan menghubungkannya dengan kenyataan yang ada didalam masyarakat.
- d. Agar penelitian ini mampu menjawab rasa keingintahuan penulis tentang pelaksanaan fungsi perlindungan terhadap terumbu karang di Pantai Suwarnadwipa oleh Dinas Kelautan dan Perikanan provinsi Sumatera Barat.

2. Manfaat Praktis

- a. Merupakan salah satu syarat untuk mendapatkan gelar sarjana hukum.
- b. Sebagai bahan bagi pelaku usaha dibidang pariwisata, untuk mendapatkan pengetahuan aspek hukum dalam pengelolaan dan perlindungan terumbu karang sebagai biota laut yang dilindungi oleh Undang-Undang.

E. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan empiris yaitu pendekatan penelitian yang dilakukan dengan melihat dan mengkaji bagaimana suatu

aturan diimplementasikan di lapangan¹⁰, khususnya yang berkenaan dengan Pelaksanaan Fungsi Perlindungan Terhadap Terumbu Karang Di Pulau Suwarnadwipa Oleh Dinas Kelautan Dan Perikanan Provinsi Sumatera Barat.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang mana metode ini merupakan metode yang dipakai untuk menggambarkan suatu kondisi atau keadaan yang sedang terjadi atau berlangsung, tujuannya agar dapat memberikan data seteliti mungkin mengenai objek penelitian sehingga mampu menggali hal-hal yang bersifat ideal, kemudian dianalisis berdasarkan teori hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Jenis dan Sumber Data

a) Data Primer

Data primer (*primary data* atau *basic data*) merupakan data yang diperoleh langsung dari masyarakat¹¹. Data primer yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah untuk mendapatkan gambaran data berupa fakta dilapangan yang dibutuhkan mengenai Pelaksanaan Fungsi Perlindungan Terhadap Terumbu Karang di Pulau Suwarnadwipa oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sumatera Barat.

b) Data Sekunder

¹⁰ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2011) hlm. 73.

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Universitas Indonesia : UI Press, 2007) hlm. 53.

Data Sekunder merupakan informasi-informasi yang didapatkan dari studi kepustakaan berupa :

I. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan yang bersifat mengikat dan memiliki kekuatan hukum, yang terdiri dari :

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

c. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

d. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan

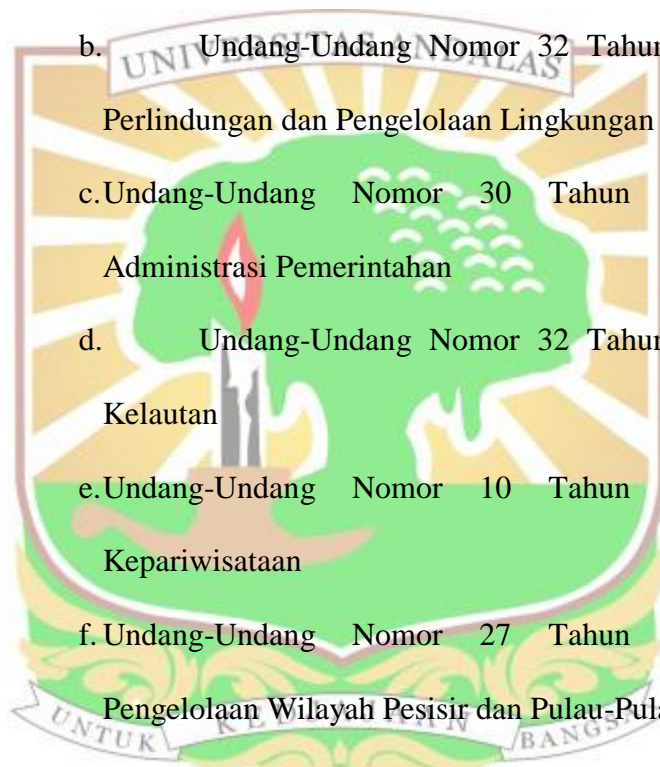
e. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata

f. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

g. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan

h. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

i. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 24/PERMEN-KP/2016 Tentang Tata Cara Rehabilitasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.



- j. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Kerugian Lingkungan Hidup Akibat Pencemaran dan/atau Perusakan Lingkungan Hidup.
- k. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Terumbu Karang.
- l. Keputusan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 4 Tahun 2001 Tentang Kriteria Baku Kerusakan Terumbu Karang.

II. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan ilmu pengetahuan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer atau keterangan-keterangan mengenai peraturan perundang-undangan dalam bentuk buku-buku yang ditulis para sarjana, literatur-literatur, hasil penelitian yang telah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum dan lain-lain.

III. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan penunjang yang digunakan untuk memperjelas arti dari istilah atau bahan yang telah diperoleh seperti kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia, dan bahan lainnya.

4. Teknik Pengumpulan Data

a) Wawancara

Wawancara adalah metode pengumpulan data dengan melakukan komunikasi antara satu orang dengan orang lain dengan cara tanya-jawab guna mendapatkan informasi akurat

dan sebenarnya. Wawancara yang dilakukan adalah wawancara semi terstruktur. Dalam hal ini wawancara dilakukan langsung kepada kepala Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Sumatera Barat, kepala Dinas Pariwisata Provinsi Sumatera Barat, dan Masyarakat Sekitar Pulau Suwarnadwipa dan Wisatawan yang mengunjungi Pulau Suwarnadwipa.

b) Studi Dokumen

Studi Dokumen yaitu metode pengumpulan data yang dilakukan dengan mempelajari dokumen-dokumen yang ada dan kepustakaan lainnya yang terkait dengan penelitian ini.

5. Analisis Data dan Pengolahan Data

a) Analisis data

Analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif yaitu analisis yang tidak menggunakan angka-angka matematis tetapi menggunakan kalimat-kalimat ilmiah yang merupakan hasil data yang diperoleh dari lapangan.

b) Pengolahan Data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data dilapangan sehingga siap pakai untuk analisis¹². Teknik pengolahan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah editing, yaitu kegiatan meneliti, menyesuaikan, atau mencocokkan data yang telah didapat serta merapikan data tersebut.

¹²Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2008)