

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. R. Djokosutono mengatakan, bahwa negara hukum adalah Negara yang berdasarkan pada kedaulatan hukum, dalam hal dalam penyelenggaraan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Ciri-ciri Negara hukum meliputi:<sup>1</sup>

1. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
2. Adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan;
3. Adanya pengakuan terhadap hak asasi manusia (HAM); dan
4. Adanya legalitas dalam arti hukum.

Hukum yang dicita-citakan adalah hukum yang mampu memberikan keadilan dan kebermanfaatan dan mampu menjadi sarana pembangunan bukan menjadi alat pembangunan. Sebagaimana yang diketahui bahwa konsep pembangunan berkelanjutan mengandung makna bahwasanya pembangunan tidak boleh mengurangi atau menghilangkan kesejahteraan sosial dari yang sebelumnya. Hal ini sejalan dengan teori Mochtar Kusumaatmadja bahwa kesibukan di bidang proses pembangunan seringkali menimbulkan realita bahwa hukum justru menunjukkan kelesuan (*malaise*) atau kurangpercayaan. Tentu saja keadaan ini tidak relevan, karena pada hakikatnya akan memandang rendah fungsi hukum dalam tatanan masyarakat.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> C.S.T. Kansil, 1984, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 86.

<sup>2</sup> M. Zulfa Aulia, 2018, "Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusuma-admadja: Mengarahkan Pembangunan atau Mengabdikan pada Pembangunan," *Jurnal Hukum* 1, No.2, hlm. 363-392.

Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menjelaskan bahwa pelaksanaan pembangunan, baik tingkat pusat maupun tingkat daerah, seharusnya sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.<sup>3</sup> Penataan ruang diupayakan untuk menjaga keseimbangan agar fungsi dan pemanfaatan ruang konservasi dapat diusahakan secara berkelanjutan. Namun, realitasnya rencana tata ruang yang ditetapkan seringkali tidak sesuai dengan peruntukannya.

Guna menunjang pelaksanaan pembangunan berkelanjutan salah satunya adalah dengan pemberian izin pengusahaan pariwisata alam melalui Izin Usaha Penyediaan Sarana Wisata Alam yang berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 3 Tahun 2021 telah berganti istilah menjadi Perizinan Berusaha Pengusahaan Sarana Jasa Lingkungan Wisata Alam (PB-PSWA). PB-PSWA adalah izin usaha yang diberikan untuk penyediaan fasilitas sarana serta pelayanannya yang diperlukan dalam kegiatan pariwisata alam. PB-PSWA merupakan izin usaha yang diberikan untuk pengusahaan kegiatan pariwisata alam di Taman Wisata Alam dengan pengusahaan pariwisata alam yang hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin pengusahaan.

Taman Wisata Alam adalah wilayah konservasi yang dibentuk dan digunakan sebagai lokasi pariwisata, pendidikan, penelitian dan pelestarian kebudayaan. Lokasi TWA umumnya terletak di dalam kawasan konservasi sehingga pengelolaan wilayah ini dilakukan seiring dengan prinsip konservasi dan perlindungan alam, dengan demikian peran pemerintah dan pelaku usaha di kawasan TWA sangat penting untuk melakukan pelestarian lingkungan kawasan taman wisata alam. Untuk menuntut pelaku usaha dapat berperan terhadap

---

<sup>3</sup> Eko Budiardjo, 2011, *Penataan Ruang Pembangunan Perkotaan*, PT. Alumni, Bandung, hlm.43-44.

kelestarian kawasan konservasi, tentunya perlu ada upaya untuk memberdayakan masyarakat sekitar kawasan, Taman Wisata Alam.

Pembangunan sarana wisata alam yang ada di Taman Wisata Alam dapat diajukan oleh badan usaha atau koperasi dengan melengkapi persyaratan administrasi dan persyaratan teknis. Persyaratan teknis yang harus dipenuhi, diantaranya pertimbangan teknis dari pengelola kawasan konservasi pada areal yang dimohon, dalam hal ini adalah Balai Konservasi Sumber Daya Alam Sumatera Barat. Permohonan PB-PSWA yang telah dilengkapi dengan persyaratan administrasi dan teknis diajukan kepada Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan selanjutnya untuk mendapatkan persetujuan prinsip. Setelah pemegang prinsip memenuhi kewajiban, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan memberikan Perizinan Berusaha Pengusahaan Sarana Jasa Lingkungan Wisata Alam (PB-PSWA)

Menurut Balai Konservasi dan Sumber Daya Alam Sumatera Barat, terdapat permasalahan di Taman Wisata Alam Mega Mendung. Pertama, pelaku usaha wisata tidak dilengkapi izin yang sah. Kedua, pembangunan sarana wisata tidak sesuai dengan peraturan perundangan. Ketiga, pengembangan wisata belum sesuai dengan kaidah pengembangan wisata alam yang berbasis alami.

Dinas Pekerjaan Umum Penataan Ruang dan Pertanahan Kabupaten Tanah Datar sependapat dengan Pengelolaan Sumber Daya Air Sumatera Barat. Dari hasil *overlay* citra satelit di kawasan Mega Mendung rentang 2006–2022, perluasan bangunan banyak terjadi di sekitar sungai. Selain itu juga terdapat

penebangan hutan untuk bangunan di sekitar kawasan. Melihat kondisi tersebut, Dewan Sumber Daya Air (DSDA) pun sepakat menyimpulkan:<sup>4</sup>

1. Bangunan yang berada di kawasan TWA Mega Mendung tidak sesuai peruntukannya dalam konteks TWA, karena belum ada proses perizinan melalui Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik atau *Online Single Submission*, yang selanjutnya disingkat dengan OSS. Padahal Balai Konservasi Sumber Daya Alam telah berusaha melakukan penetapan blok pada tempat pemandian wisata alam;
2. Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tanah Datar, sehubungan dengan aktivitas kegiatan pembangunan gedung di Jorong Aia Mancua, Nagari Singgalang, Kecamatan X Koto sertifikatnya berhimpitan dengan kawasan hutan lindung;
3. Terhadap sertifikat yang berhimpitan dengan kawasan hutan lindung, perlu dilakukan evaluasi dan peninjauan ulang;
4. Kegiatan pembangunan gedung di lokasi Jorong Aia Mancua, belum ada izin yang telah diterbitkan.

Dalam hal ini perlu untuk mengetahui proses pemberian Perizinan Berusaha Pengusahaan Sarana Jasa Lingkungan Wisata Alam serta sanksi terhadap pelaku usaha yang tidak memiliki Perizinan Berusaha Pengusahaan Sarana Jasa Lingkungan Wisata Alam di Mega Mendung Kabupaten Tanah Datar sebagai bentuk terwujudnya kepastian hukum agar tidak terjadinya pelanggaran. Bertitik tolak dari latar belakang diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“PEMBERIAN PERIZINAN BERUSAHA PENGUSAHAAN SARANA JASA LINGKUNGAN WISATA ALAM DI**

---

<sup>4</sup> Redaksi, “DSDA Sumbar Ungkap Kawasan Wisata Mega Mendung Lembah Anai Tak Berizin dan Mesti Disanksi”, <https://padangkita.com/dsda-sumbar-ungkap-kawasan-wisata-mega-mendung-lembah-anai-tak-berizin-dan-mesti-disanksi/>, dikunjungi pada 2 April 2023 Jam 20.32.

## **KAWASAN TAMAN WISATA ALAM MEGA MENDUNG KABUPATEN TANAH DATAR SUMATERA BARAT.”**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana proses pemberian Perizinan Berusaha Pengusahaan Sarana Jasa Lingkungan Wisata Alam di Kawasan Taman Wisata Alam Mega Mendung Kabupaten Tanah Datar?
2. Bagaimana peruntukan kawasan Taman Wisata Alam Mega Mendung di dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tanah Datar?
3. Bagaimana pemberian sanksi terhadap pelaku usaha yang tidak memiliki Perizinan Berusaha Pengusahaan Sarana Jasa Lingkungan Wisata Alam di kawasan Taman Wisata Alam Mega Mendung Kabupaten Tanah Datar?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui proses pemberian Perizinan Berusaha Pengusahaan Sarana Jasa Lingkungan Wisata Alam di kawasan Taman Wisata Alam Mega Mendung Kabupaten Tanah Datar.
2. Untuk mengetahui peruntukan kawasan Taman Wisata Alam Mega Mendung di dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tanah Datar.
3. Untuk mengetahui pemberian sanksi terhadap pelaku usaha yang tidak memiliki Perizinan Berusaha Pengusahaan Sarana Jasa Lingkungan Wisata Alam di kawasan Taman Wisata Alam Mega Mendung Kabupaten Tanah Datar.

## D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian mengenai Pemberian Perizinan Berusaha Pengusahaan Sarana Jasa Lingkungan Wisata Alam di Kawasan Taman Wisata Alam Mega Mendung Kabupaten Tanah Datar Sumatera Barat, diharapkan dapat memberikan manfaat kepada semua kalangan. Manfaat tersebut sebagai berikut:

### 1. Manfaat Teoritis

- a. Penulisan ini diharapkan bermanfaat untuk mengembangkan khasanah ilmu hukum khususnya pada bagian Hukum Administrasi Negara terutama terkait dengan Pemberian Perizinan Berusaha Pengusahaan Sarana Jasa Lingkungan Wisata Alam di Kawasan Taman Wisata Alam Mega Mendung Kabupaten Tanah Datar Sumatera Barat.
- b. Penelitian ini diharapkan memberi manfaat dan menambah wawasan terhadap ilmu pengetahuan di bidang Hukum Administrasi Negara yang berkaitan dengan Pemberian Perizinan Berusaha Pengusahaan Sarana Jasa Lingkungan Wisata Alam di Kawasan Taman Wisata Alam Mega Mendung Kabupaten Tanah Datar Sumatera Barat.

### 2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperluas pengetahuan penulis mengenai Pemberian Perizinan Berusaha Pengusahaan Sarana Jasa Lingkungan Wisata Alam di Kawasan Taman Wisata Alam Mega Mendung Kabupaten Tanah Datar Sumatera Barat.

- a. Bahan pelaksanaan kegiatan yang berhubungan dengan Pemberian Perizinan Berusaha Pengusahaan Sarana Jasa Lingkungan Wisata Alam di Kawasan Taman Wisata Alam Mega Mendung Kabupaten Tanah Datar Sumatera Barat.

- b. Sebagai pedoman untuk mencari langkah perwujudan cita-cita hukum nasional, khususnya dalam Pemberian Perizinan Berusaha Pengusahaan Sarana Jasa Lingkungan Wisata Alam di Kawasan Taman Wisata Alam Mega Mendung Kabupaten Tanah Datar Sumatera Barat.

## E. Metodologi Penelitian

Penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Hasil dari penelitian tersebut dapat menjawab persoalan-persoalan yang dalam suatu objek penelitian. Hal yang perlu diperhatikan dalam suatu penelitian adalah kesesuaian masalah dengan metode yang digunakan. Adapun penelitian ini menggunakan metode sebagai berikut:

### 1. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis-empiris. Pendekatan yuridis empiris, yaitu penulisan hukum dengan melihat norma-norma hukum yang berlaku dan menghubungkannya dengan fakta dilapangan dilanjutkan dengan mengadakan pengukuran terhadap peraturan perundang-undangan tertentu mengenai peraturan tersebut dalam menyikapi terhadap peristiwa yang terjadi dilapangan.

### 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptis analitis, yaitu penelitian dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-gejala lainnya.<sup>5</sup> Metode deskriptif analitis adalah suatu metode yang berfungsi untuk mendeskripsikan atau memberi

---

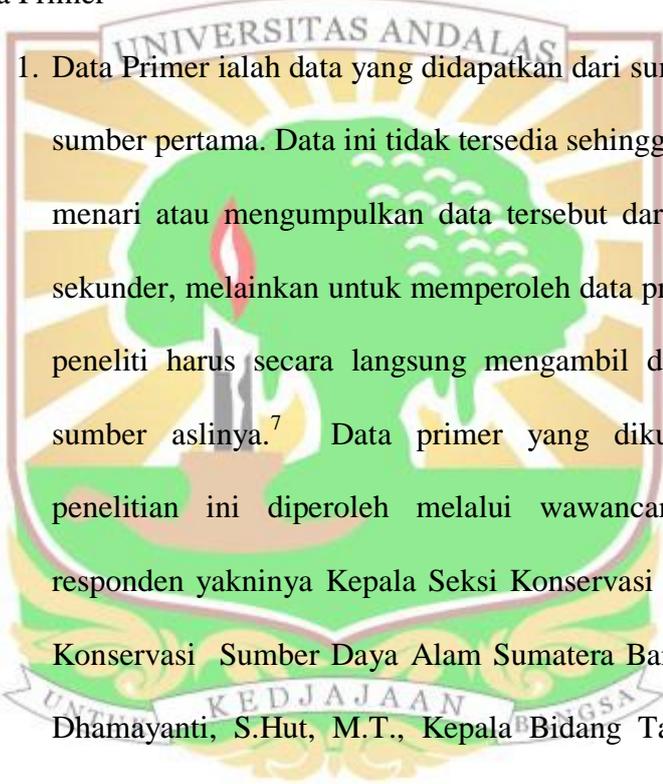
<sup>5</sup> Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 52.

gambaran terhadap objek yang diteliti secara lengkap, akurat, menyeluruh dan sistematis. Dengan kata lain penelitian deskriptif analitis mengambil masalah atau memusatkan perhatian kepada masalah-masalah sebagaimana adanya saat penelitian dilaksanakan, hasil penelitian yang kemudian diolah dan dianalisis untuk diambil kesimpulannya.<sup>6</sup>

### 3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan adalah:

#### a. Data Primer



1. Data Primer ialah data yang didapatkan dari sumber aslinya atau sumber pertama. Data ini tidak tersedia sehingga kita tidak dapat menari atau mengumpulkan data tersebut dari sumber-sumber sekunder, melainkan untuk memperoleh data primer ini, seorang peneliti harus secara langsung mengambil data tersebut dari sumber aslinya.<sup>7</sup> Data primer yang dikumpulkan dalam penelitian ini diperoleh melalui wawancara dengan para responden yakni Kepala Seksi Konservasi Wilayah II Balai Konservasi Sumber Daya Alam Sumatera Barat yaitu Ibu Eka Dhamayanti, S.Hut, M.T., Kepala Bidang Tata Ruang Dinas Pekerjaan Umum Penataan Ruang dan Pertanahan Kabupaten Tanah Datar yaitu Ibu Harniwati.Bj. S.T., M.T. Masyarakat pemilik bangunan di Kawasan Taman Wisata Alam Mega Mendung Kabupaten Tanah Datar yaitu Bapak Feri Nanda.

#### b. Data Sekunder

---

<sup>6</sup> Sugiyono, 2009, *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif Kualitatif*, Alfabeta, Bandung, hlm.45.

<sup>7</sup> David Tan, 2021, *Metode Penelitian Hukum: Mengupas dan Mengulas Metodologi dalam Menyelenggarakan Penelitian Hukum*, Nusantara: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial Vol 8 No 8, hlm. 2471.

Data Sekunder (*secondary data*) adalah data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*) antara lain mencakup dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya.<sup>8</sup> Data sekunder pada riset hukum terbagi atas 3 yang diklasifikasikan berdasarkan kekuatan mengikatnya, yakni:

#### 1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang memiliki sifat otoritatif yang berarti memuat ketentuan dan kaidah hukum yang mengikat (memiliki otoritas). Contoh dari bahan hukum primer adalah ketentuan peraturan perundang-undangan dan regulasi yang dibentuk secara formal oleh lembaga yang berwenang.<sup>9</sup> Bahan-bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri dari:

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.
- 3) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
- 4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2010 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam di Suaka Margasatwa, Taman Nasional, Taman Hutan Raya, dan Taman Wisata Alam.

---

<sup>8</sup> Soerjono, *Op.Cit.*, hlm.11.

<sup>9</sup> David Tan, *Op.Cit.*, hlm. 2472.

5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam.

6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam.

7) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.8/Menlhk/Setjen/Kum.1/3/2019 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam di Suaka Margasatwa, Taman Nasional, Taman Hutan Raya, dan Taman Wisata Alam.

8) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2021 tentang Standar Kegiatan Usaha pada Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

9) Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Nomor 5 Tahun 2022 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2022-2042.

## 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu merupakan bahan hukum yang eksistensinya berfungsi untuk menyediakan elaborasi lebih lanjut terhadap bahan hukum primer.<sup>10</sup> Pada penelitian ini, peneliti menggunakan bahan hukum sekunder seperti buku-buku literatur, artikel jurnal, hasil-hasil penelitian terdahulu yang dimuat dalam skripsi, tesis maupun disertasi, pendapat ahli yang berkompeten

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

dibidangnya, hingga data-data maupun rilis dari lembaga-lembaga pengkajian.

### 3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang bersifat pelengkap yang menyediakan petunjuk ataupun elaborasi lebih lanjut terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.<sup>11</sup> Pada penelitian ini, peneliti menggunakan bahan hukum tersier seperti kamus hukum, ensiklopedia hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

### 4. Sumber Data

#### 1) Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan yaitu penelitian yang bertujuan untuk mempelajari secara intensif tentang latar belakang keadaan dan interaksi lingkungan suatu unit sosial baik individu, kelompok, lembaga atau masyarakat.<sup>12</sup> Dalam penelitian ini penulis melakukan penelitian di Balai Konservasi Sumber Daya Alam Sumatera Barat, Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Pertanahan Kabupaten Tanah Datar Sumatera Barat dan masyarakat pemilik usaha di Kawasan Taman Wisata Alam Mega Mendung.

#### 2) Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan yaitu penelitian yang digunakan dengan mengumpulkan informasi dari berbagai sumber seperti peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, dokumen resmi, publikasi, hasil

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Iqbal Hasan, 2008, *Analisis Data dengan Statistik*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 5.

penelitian dan literatur lainnya. Penelitian kepustakaan ini penulis lakukan di Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Data haruslah diperoleh dan dikumpulkan sebagai suatu landasan faktual yang nantinya apabila diolah akan menjadi informasi. Informasi inilah yang nanti akan dijadikan landasan oleh peneliti untuk mengambil keputusan penelitian.<sup>13</sup> Dalam penelitian, dikenal paling sedikit ada tiga jenis alat pengumpulan data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi.<sup>14</sup> Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini, maka teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini, yaitu:

### a. Wawancara

Wawancara dapat dipandang sebagai metode pengumpulan data dengan jalan mengadakan komunikasi dengan sumber data. Komunikasi tersebut dilakukan dengan jalan tanya jawab yang diawali dengan pembuatan daftar pertanyaan, guna menggali informasi dari pihak yang dijadikan responden selanjutnya dilakukan pencatatan hasil wawancara. Wawancara dilakukan dengan:

1. Kepala Seksi Konservasi Wilayah II Balai Konservasi Sumber Daya Alam Sumatera Barat yaitu Ibu Eka Dhamayanti. S.Hut., M.T.
2. Kepala Bidang Tata Ruang Dinas Pekerjaan Umum Penataan Ruang dan Pertanahan Kabupaten Tanah Datar yaitu Ibu Harniwati.Bj. S.T., M.T.

<sup>13</sup> David Tan, *Op.Cit.*, hlm.2473.

<sup>14</sup> Bambang Sunggono, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.13.

3. Masyarakat pemilik bangunan di Kawasan Taman Wisata Alam Mega Mendung Kabupaten Tanah Datar yaitu Bapak Feri Nanda.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan suatu pengkajian informasi tertulis tentang hukum yang tidak dipublikasikan secara umum, namun boleh diketahui oleh pihak tertentu, misalnya pengajar hukum, peneliti hukum, praktisi hukum dalam rangka kajian hukum, pengembangan dan pembangunan hukum, serta praktik hukum.<sup>15</sup> Pada penelitian ini, peneliti melakukan studi dokumen di Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.

6. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Data yang diperoleh dari data kepustakaan maupun penelitian lapangan dengan melakukan wawancara dan studi dokumen, kemudian disusun dan dianalisa dengan menggunakan metode kualitatif, yaitu analisa yang dilakukan melalui penjelasan dengan menggunakan kalimat-kalimat yang menghubungkan Peraturan Perundang-undangan terkait dengan kenyataan yang ditemukan dilapangan, sehingga diperoleh gambaran yang menyeluruh.

---

<sup>15</sup> Ishaq, 2017, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*, Alfabeta, Bandung, hlm.96.