

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemanfaatan ruang pesisir dan laut merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari agenda pembangunan kelautan nasional.¹ Indonesia sebagai negara kepulauan dengan garis pantai terpanjang kedua di dunia memiliki ruang pesisir dan laut yang sangat strategis bagi ekonomi, ekologi, dan sosial masyarakat.² Ruang pesisir bukan hanya menjadi tempat berlangsungnya aktivitas perikanan, pariwisata, konservasi, maupun transportasi laut, tetapi juga merupakan wilayah yang rentan terhadap tekanan pemanfaatan yang tidak teratur.³ Karena itu, pengelolaan dan pemanfaatan ruang pesisir harus berjalan melalui mekanisme hukum yang terstruktur, berbasis izin, dan selaras dengan daya dukung lingkungan.

Secara konseptual, sistem hukum nasional telah membangun dasar yang kokoh yaitu ruang pesisir laut tidak dapat dimanfaatkan secara bebas karena kedudukannya sebagai ruang publik yang harus diatur, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.⁴ Ruang darat, laut, dan udara dipandang sebagai satu kesatuan yang memerlukan tata kelola terpadu agar pemanfaatannya dapat berlangsung tertib,

¹ Willem Resdianto. "Pemanfaatan Ruang Pesisir Dan Laut Yang Berkeadilan." *Bina Hukum Lingkungan*, Vol. 2, No. 2, 2018, hlm. 154-166.

² Lasabuda Ridwan. "Pembangunan Wilayah Pesisir Dan Lautan Dalam Perspektif Negara Kepulauan Republik Indonesia." *Jurnal Ilmiah Platax*, Vol. 1, No. 2, 2013, hlm. 92-101.

³ Subagiyo Aris, Wawargita Permata Wijayanti, Dan Dwi Maulidatuz Zakiyah. *Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil*. Universitas Brawijaya Press, Malang, 2017, hlm. 21.

⁴ Rina Yulianti. *Perlindungan Hukum Bagi Hak Masyarakat Atas Sumber Daya Pesisir*. Scopindo Media Pustaka, Jakarta, 2022, hlm. 27.

aman, nyaman, dan berkelanjutan.⁵ Dengan demikian, kerangka normatif Indonesia telah menyediakan landasan agar pemanfaatan ruang pesisir dan laut berada dalam kontrol negara dan tidak menimbulkan konflik maupun kerusakan ekosistem

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan menegaskan bahwa setiap kegiatan pemanfaatan ruang pesisir laut harus memperoleh izin dari pemerintah, khususnya melalui ketentuan Pasal 16 yang mengatur kewajiban kesesuaian pemanfaatan ruang. Ketentuan ini dipertegas kembali dengan kehadiran Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja beserta perubahannya dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, yang kemudian melahirkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Regulasi tersebut mewajibkan seluruh kegiatan pemanfaatan ruang, termasuk ruang pesisir dan laut, untuk memperoleh Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang pesisir laut (PKKPRL) sebelum kegiatan dimulai.

Namun realitas di lapangan menunjukkan bahwa pemanfaatan ruang pesisir dan laut masih kerap dilakukan tanpa izin atau tanpa memenuhi seluruh ketentuan perizinan. Kondisi ini mengindikasikan bahwa meskipun aturan hukum telah memberikan pedoman yang jelas, implementasinya belum sepenuhnya berjalan. Bentuk pemanfaatan yang melanggar prosedur mencakup pembangunan bangunan di atas laut, aktivitas pariwisata, penempatan keramba, pengembangan kawasan usaha, hingga kegiatan reklamasi skala kecil.⁶ Praktik-praktik semacam ini sering muncul bukan semata karena ketidaktahuan, tetapi ada pula faktor lemahnya

⁵ Wibisono. *Kebijakan Integrasi Tata Ruang Dan Pertahanan Darat Kota Bandung: Menuju Kesejahteraan Wilayah*. Mega Press Nusantara, Jakarta, 2023, hlm. 35.

⁶ Maskur Ali. "Rekonstruksi Pengaturan Hukum Reklamasi Pantai Di Kota Semarang." *Skripsi*, Universitas Diponegoro, 2008.

pengawasan, kurangnya koordinasi lembaga, dan rendahnya kesadaran pelaku usaha mengenai konsekuensi hukum pemanfaatan ruang pesisir tanpa izin.⁷

Selain ketentuan peraturan perundang-undangan pada tingkat nasional, pemanfaatan ruang pesisir dan laut di Aceh juga berpedoman pada Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2020 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Aceh Tahun 2020–2040. Qanun tersebut menjadi landasan hukum daerah dalam menentukan arah pemanfaatan ruang, alokasi ruang, serta kesesuaian kegiatan pada wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Aceh. Dengan demikian, setiap kegiatan pemanfaatan ruang pesisir dan laut di Kabupaten Aceh Besar tidak hanya harus memperhatikan ketentuan hukum nasional, tetapi juga harus disesuaikan dengan rencana zonasi yang berlaku di wilayah Aceh.

Kondisi tersebut sangat nyata terlihat di Kabupaten Aceh Besar, salah satu daerah pesisir yang memiliki kawasan laut yang luas dan menjadi pusat berbagai aktivitas pemanfaatan ruang. Kabupaten ini memiliki potensi besar dalam sektor perikanan, pariwisata, dan konservasi, namun di sisi lain juga menghadapi tantangan pemanfaatan ruang secara tidak teratur. Di banyak titik pesisir, muncul bangunan yang berdiri tanpa prosedur izin yang lengkap, aktivitas usaha yang berjalan tanpa PKKPR, serta kegiatan yang memanfaatkan wilayah laut tanpa memperhatikan tata ruang pesisir laut yang telah ditetapkan. Situasi ini memperlihatkan adanya jarak yang lebar antara aturan hukum yang mengharuskan kesesuaian izin dan kenyataan yang menunjukkan masih lemahnya kepatuhan.

⁷ Fauzan Dzaky, Taufiqur Rachman, Dan Muhammad Fadly. "Evaluasi Aspek Teknis Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Pesisir Laut (PKKPRL) Sesuai Undang-Undang No. 6 Tahun 2023." *Riset Sains Dan Teknologi Kelautan*, Vol. 2, No.1, 2023): 287-295.

Salah satu kasus yang sempat menjadi perhatian publik adalah penyegelan restoran dan resor di wilayah Lhoknga, Aceh Besar, oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP). Fasilitas tersebut ternyata beroperasi tanpa PKKPRL meskipun memiliki izin lokasi dari Pemerintah Kabupaten Aceh Besar. Izin lokasi tersebut tidak mencakup perizinan pemanfaatan ruang pesisir laut yang secara khusus diatur dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 54/PERMEN-KP/2020 tentang Lokasi dan Pemanfaatan Ruang pesisir laut (saat ini telah diperbarui melalui Permen-KP Nomor 28 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang pesisir laut). Penggunaan ruang pesisir laut seluas sekitar 90 m² tanpa izin tersebut memperlihatkan adanya kekeliruan administratif yang berdampak langsung pada pelanggaran hukum.⁸ Kasus ini menunjukkan bahwa meskipun regulasi telah mengatur secara rinci mekanisme izin, implementasinya di tingkat daerah belum berjalan secara optimal.

Lebih jauh lagi, kegiatan pemanfaatan ruang pesisir tanpa izin berpotensi menimbulkan kerusakan lingkungan. Ekosistem pesisir seperti terumbu karang, padang lamun, dan mangrove adalah bagian dari sistem ekologis yang rentan terhadap gangguan ketika ruang pesisir digunakan tanpa kajian kesesuaian ruang.⁹ Kerusakan tersebut dapat berdampak pada masyarakat pesisir yang menggantungkan mata pencarian pada kelestarian ekosistem. Pasal 1366 KUHPerdara menekankan bahwa kelalaian yang mengakibatkan kerugian terhadap

⁸ Farhan Arda Nugraha, "KKP Tertibkan Resor Tanpa Dokumen Izin PKKPRL Di Aceh Besar", <https://www.antaraneews.com/Berita/3700767/Kkp-Tertibkan-Resor-Tanpa-Dokumen-Izin-Pkkprl-Di-Aceh-Besar>, Diakses Tanggal 2 Februari 2025.

⁹ Huliselan Niette, "Konektivitas Kawasan Konservasi (Terumbu Karang, Mangrove Dan Lamun) Dan Sumber Daya Ikan." *Blue*, Vol. 2, No. 1, 2023, hlm. 6145.

orang lain tetap menimbulkan tanggung jawab hukum. Prinsip kehati-hatian menjadi semakin penting dalam pengelolaan ruang pesisir dan laut agar manfaat ekonominya tidak mengorbankan keberlanjutan lingkungan.¹⁰

Data Kementerian Kelautan dan Perikanan menunjukkan bahwa pelanggaran serupa terus terjadi di berbagai wilayah Indonesia, dengan lebih dari 150 kasus tercatat pada tahun 2023.¹¹ Di Kabupaten Aceh Besar, berbagai temuan menunjukkan bahwa hanya sebagian kecil pelaku usaha yang telah memenuhi seluruh persyaratan perizinan. Ketidakseimbangan antara aturan yang mewajibkan dan praktik yang berlangsung di lapangan memperlihatkan adanya kelemahan dalam fungsi pengawasan, koordinasi antar instansi, dan efektivitas implementasi regulasi. Ketidaktepahaman mengenai perbedaan jenis izin, alur perizinan, serta kewenangan pusat dan daerah juga menjadi penyebab pemanfaatan ruang pesisir sering berjalan di luar kerangka hukum.¹²

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 28 Tahun 2021 memberikan mekanisme yang sangat jelas mengenai pemanfaatan ruang pesisir laut, termasuk syarat PKKPR dan bentuk sanksi administratif bagi pelaku yang melanggar. Pasal 159 regulasi tersebut menegaskan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang pesisir laut dilakukan untuk memastikan kesesuaian dengan rencana zonasi. Jika pelanggaran tetap terjadi, negara dapat memberikan sanksi

¹⁰ Priyanta Maret. "Implikasi Konsep Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Pesisir Laut Dalam Pengelolaan Sumber Daya Kelautan Berkelanjutan." *Jurnal Wawasan Yuridika*, Vol. 5, No. 1, 2021, hlm. 20-39.

¹¹ Muhammad Afif Dan Muhamad Adystia Sunggara. "Analisis Penerapan Sanksi Administrasi Terhadap Kepatuhan Usaha Bidang Perikanan." *Jurnal Usm Law Review*, Vol. 8, No. 1, 2025, hlm. 491-508.

¹² Akili Rustam Hs. "Prosedur Penyelesaian Masalah Dalam Pemberian Izin Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil Oleh Pemerintah Daerah Provinsi Dan Kabupaten/Kota Di Provinsi Gorontalo." *Gorontalo Law Review*, Vol. 5, No. 1, 2022, hlm. 278-287.

berupa teguran tertulis, penghentian sementara kegiatan, hingga pencabutan izin usaha.¹³ Dengan demikian, instrumen hukum telah disediakan dengan lengkap untuk menjaga ketertiban pemanfaatan ruang pesisir laut.

Walaupun demikian, fakta lapangan memperlihatkan bahwa pemanfaatan ruang pesisir masih sering tidak sesuai dengan tata ruang dan ketentuan izin yang berlaku. Kondisi ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara tujuan hukum yang menekankan ketertiban, keberlanjutan, dan kepastian ruang, dengan praktik pemanfaatan di tingkat daerah yang belum selaras dengan pedoman tersebut. Situasi semacam ini menggambarkan bahwa pembangunan sistem perizinan dan tata ruang kelautan harus diimbangi dengan optimalisasi implementasi kebijakan di daerah, termasuk di Kabupaten Aceh Besar sebagai lokasi penelitian.

Berdasarkan kondisi tersebut, kajian mengenai implementasi pemanfaatan ruang pesisir laut di Kabupaten Aceh Besar menjadi penting dilakukan. Penelitian ini akan menelaah bagaimana mekanisme pemanfaatan ruang pesisir diterapkan di lapangan, sejauh mana kepatuhan terhadap regulasi nasional seperti UU Kelautan, UU Penataan Ruang, PP 21/2021, dan Permen-KP 28/2021, serta bagaimana peran Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Aceh Besar dalam mengelola pengawasan dan perizinan pemanfaatan ruang pesisir laut. Pemahaman mendalam mengenai dinamika tersebut diharapkan mampu memberikan gambaran mengenai efektivitas sistem hukum kelautan dalam praktik.

¹³ Sangki Caren April Ashley Theresa. "Tinjauan Yuridis Mengenai Pencabutan Izin Usaha Pertambangan Pada Perusahaan Tambang." *Lex Privatum*, Vol. 13, No. 2, 2024, hlm. 32.

Maka dari itu, berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, peneliti berminat untuk mengkaji serta memperdalam persoalan ini pada wujud penelitian tugas akhir yang berjudul “Impelementasi Pemanfaatan Ruang Pesisir Laut Di Kabupaten Aceh Besar (Studi Penelitian di Dinas Kelautan dan Perikanan Pemerintah Kabupaten Aceh Besar)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini, sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi pemanfaatan ruang pesisir laut oleh Dinas Kelautan dan Perikanan dalam pengelolaan wilayah pesisir di Kabupaten Aceh Besar?
2. Apa saja kendala yang dihadapi oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Pemerintah Kabupaten Aceh Besar dalam pengawasan terhadap pemanfaatan ruang pesisir laut?
3. Bagaimana upaya yang dilakukan Dinas Kelautan dan Perikanan Pemerintah Kabupaten Aceh Besar dalam mengatasi kendala yang dihadapi dalam pengawasan terhadap pemanfaatan ruang pesisir laut?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian
 - a. Untuk mengetahui implementasi pemanfaatan ruang pesisir laut oleh Dinas Kelautan dan Perikanan dalam pengelolaan wilayah pesisir di Kabupaten Aceh Besar.

- b. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Pemerintah Kabupaten Aceh Besar dalam pengawasan terhadap pemanfaatan ruang pesisir laut.
- c. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan Dinas Kelautan dan Perikanan Pemerintah Kabupaten Aceh Besar dalam mengatasi kendala yang dihadapi dalam pengawasan terhadap pemanfaatan ruang pesisir laut.

2. Manfaat Penelitian

- a. Manfaat teoritis penelitian ini dapat menjadi referensi bagi akademis dan peneliti dalam memahami dinamika pemanfaatan ruang pesisir laut tanpa izin serta bagaimana pertanggung jawaban hukum.
- b. Manfaat praktis penelitian ini dapat menjadi landasan dalam merumuskan pertanggungjawaban hukum terhadap ruang pesisir laut tanpa izin.

D. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini mencakup kajian mengenai implementasi pemanfaatan ruang pesisir laut oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Aceh Besar dalam pengelolaan wilayah pesisir, termasuk identifikasi kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pengawasan terhadap pemanfaatan ruang tersebut, serta analisis terhadap upaya-upaya yang dilakukan oleh instansi terkait dalam mengatasi kendala guna mewujudkan pengelolaan dan pengawasan ruang pesisir laut yang efektif.

E. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu adalah upaya peneliti untuk mencari perbandingan dan untuk menemukan inspirasi baru untuk penelitian selanjutnya di samping itu kajian terdahulu membantu peneliti dapat memposisikan peneliti serta menunjukkan orsinalitas dari penelitian. Berikut merupakan beberapa hasil peneliti terdahulu yang terkait dengan penelitian ini:

1. Penelitian oleh Furqan, Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh, tahun 2022, yang berjudul “Perlindungan Hukum Bagi Nelayan Aceh Timur Yang Tertangkap Diluar Zona wilayah perairan Indonesia Menurut Undang Undang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi daya, dan Pertanbak Garam (Studi di Dinas Kelautan dan Perikanan Aceh Timur). Hasil penelitian ini yaitu untuk menganalisis bagaimana Undang Undang Nomor 7 Tahun 2016 diterapkan untuk melindungi hak-hak nelayan, terutama ketika mereka menghadapi masalah serius, seperti penangkapan diluar perairan indonesia. Perbedaan penelitian utama antara penelitian ini dengan penelitian terdahulu terletak pada fokus pada isu penegakan hukum terhadap pelanggaran pemanfaatan ruang pesisir laut. Tujuannya adalah untuk mengkaji bagaimana peraturan yang ada diterapkan untuk menindak pihak pihak yang melanjutkan yang melakukan pelanggaran, seperti membangun tanpa izin atau merusak ekosistem laut.
2. Penelitian oleh Huznul Faidzin, dengan judul “Pelaksaana Pengendalian

Pemanfaatan Ruang Oleh Pemerintah Kab.Pinrang Pada Area LASIRANG PARK Berdasarkan Perda No.14 Tahun 2012 Tentang RTRW”¹⁴ Hasil penelitian ini yaitu kesesuaian antara praktik dilapangan dengan peraturan yang berlaku, yaitu perdana No.14 Tahun 2012 tentang rencana tata ruang wilayah (RTRW). Pnelitian tersebut memiliki fokus utama oleh pada aspek administrasi dan pengawasan tata ruang dengan objek penelitian penelitian pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang diarea langsiran park dengan peraturan daerah (Perda) No 14 tahun 20212. Sebaliknya, penelitian ini lebih berfokus pada aspek penegakan hukum dan sanksi. Yang terjadinya pelanggaran terhadap pemanfaatan ruang pesisir laut.

3. Penelitian Oleh Permata Dyah Putri, mahasiswi jurusan hukum, Universitas Airlangga, tahun 2014, yang berjudul “Pengendalian Pemeanfaatan Ruang pesisir laut Melalui Perizinan”¹⁵ Hasil penelitian ini yaitu untuk mengkaji bagaimana mekanisme perizinan berfungsi sebagai alat bagi pemerintah untuk mengendalikan dan mengarahkan pemanfaatan ruang agar sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Perbedaan penelitian terdahulu berfokus pada aspek penegakan hukum dan sanksi. Penelitian ini tidak mengkaji proses perizinan. Sedangkan penelitian utama bersifat penindakan terhadap pelanggaran yang sudah terjadi.

¹⁴ Huznul Faizin, “Pelaksanaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Oleh Pemerintah (Kab.Pinrang Pada Area Lansirang Park), Berdasarkan Perda No.14 Tahun 2012 Tentang RTRW, “*Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, 2023*

¹⁵ Permata Dyah Putri, “Pengendalian Pemanfaatan Ruang Melalui Perizinan”, “*Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2014.*