



---

## Ketidakesuaian Pemanfaatan Ruang Di Kawasan Sempadan Pantai Oleh Pemerintah Pada Mess Pemda Provinsi Bengkulu

Aditya Tri Winata<sup>1</sup>, Amelya Agnesia Putri<sup>2</sup>, Nur Azizah Safira<sup>3</sup>, Desi Hafizah<sup>4</sup>  
Universitas Bengkulu, Indonesia<sup>1-4</sup>

Email Korespondensi: [adityatriwinataa@gmail.com](mailto:adityatriwinataa@gmail.com), [amelbkl2019@gmail.com](mailto:amelbkl2019@gmail.com),  
[azizahsafiranur71@gmail.com](mailto:azizahsafiranur71@gmail.com), [dhafizah@unib.ac.id](mailto:dhafizah@unib.ac.id)

---

Article received: 01 Januari 2026, Review process: 12 Januari 2026

Article Accepted: 22 Maret 2026, Article published: 01 Mei 2026

---

### ABSTRACT

*Coastal setback areas constitute protected zones that must be free from spatial utilization that contradicts their protective function. Problems arise when violations are committed not only by the public but also by the government as the authority holder. This study aims to analyze the regulation of coastal setback boundaries within the national legal framework and Regional Spatial Plans (RTRW) in Bengkulu Province, as well as to assess the conformity of the Bengkulu Provincial Government Guest House (Mess Pemda) with these provisions and their normative implications. This research employs a normative legal method using statutory and conceptual approaches, based on the analysis of primary and secondary legal materials. The results show that coastal setback regulations are hierarchically structured and legally binding, with minimum boundary requirements and strict limitations on permitted activities. Based on the assessment of the provincial and municipal RTRW, the existence of the government guest house is not in accordance with coastal setback provisions, as it does not fall within permitted categories. This condition affects the legitimacy of spatial law enforcement, placing the government in a paradoxical position as both regulator and violator. Therefore, enforcement through a status quo mechanism and consistent legal measures is required.*

**Keywords:** *coastal setback, spatial planning, regional spatial plan, spatial violation, local government*

### ABSTRAK

*Kawasan sempadan pantai merupakan bagian dari kawasan lindung yang secara hukum harus bebas dari pemanfaatan ruang yang bertentangan dengan fungsi perlindungannya. Permasalahan muncul ketika pelanggaran tidak hanya dilakukan oleh masyarakat, tetapi juga oleh pemerintah sebagai pemegang otoritas. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan garis sempadan pantai dalam kerangka hukum nasional dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di Provinsi Bengkulu, serta menilai kesesuaian keberadaan Mess Pemda Provinsi Bengkulu terhadap ketentuan tersebut beserta implikasi normatifnya. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, melalui analisis bahan hukum primer dan sekunder. Hasil analisis menunjukkan bahwa pengaturan sempadan pantai telah tersusun secara hierarkis dan mengikat, dengan batas minimal serta pembatasan ketat terhadap kegiatan di dalamnya. Berdasarkan pengujian terhadap RTRW Provinsi Bengkulu dan Kota Bengkulu, keberadaan Mess Pemda tidak sesuai dengan ketentuan sempadan pantai karena tidak termasuk dalam kategori kegiatan yang diperbolehkan. Kondisi ini menimbulkan implikasi terhadap*

---

*legitimasi penegakan hukum tata ruang, karena pemerintah berada dalam posisi sebagai pembuat sekaligus pelanggar norma. Oleh karena itu, diperlukan penertiban melalui mekanisme status quo dan langkah hukum yang konsisten.*

**Kata Kunci:** Sempadan Pantai, Penataan Ruang, RTRW, Pelanggaran Tata Ruang, Pemerintah Daerah.

## PENDAHULUAN

Dalam sistem hukum Indonesia, kawasan sempadan pantai bukan sekadar zona teknis yang ditentukan oleh jarak dan koordinat geografis. Kawasan ini merupakan wilayah lindung yang secara tegas ditetapkan negara dan harus terbebas dari segala bentuk pembangunan yang tidak sesuai dengan fungsi perlindungannya. Sempadan pantai termasuk ke dalam kawasan perlindungan setempat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dan dalam penjelasan Pasal 5 ayat (2) undang-undang tersebut dinyatakan bahwa yang dimaksud kawasan perlindungan setempat antara lain adalah sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau atau waduk, dan kawasan sekitar mata air (Kamali, 2022).

Lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 menegaskan bahwa sempadan pantai adalah daratan sepanjang tepian pantai yang lebarnya proporsional dengan bentuk dan kondisi fisik pantai, minimal 100 meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat. Ketentuan ini kemudian dioperasionalkan lebih lanjut melalui Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2016 tentang Batas Sempadan Pantai, yang mewajibkan setiap pemerintah daerah provinsi yang mempunyai sempadan pantai untuk menetapkan arahan batas sempadan pantainya dalam peraturan daerah tentang rencana tata ruang wilayah provinsi (Rahma, 2016).

Konstruksi normatif tersebut menunjukkan bahwa negara telah membentuk sistem hukum berlapis, mulai dari undang-undang, peraturan presiden, hingga peraturan daerah, untuk memastikan kawasan sempadan pantai berfungsi sebagaimana mestinya sebagai sabuk perlindungan ekologis dan keselamatan publik. Garis sempadan pantai merupakan bagian dari upaya perlindungan pesisir yang bertujuan melindungi masyarakat dari ancaman gelombang pasang tinggi dan abrasi, menjamin tersedianya fasilitas sosial dan umum di sekitar pantai, serta menjaga pantai dari pencemaran dan pendangkalan muara sungai (Wikipedia, 2025). Dalam konteks Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), pengaturan sempadan pantai tidak bersifat indikatif, melainkan preskriptif dan mengikat, karena RTRW merupakan produk hukum berupa peraturan daerah yang memiliki kekuatan mengikat secara umum (Febrian dkk., 2026, hlm. 154). Dengan demikian, setiap pemanfaatan ruang yang bertentangan dengan ketentuan sempadan pantai dalam RTRW merupakan pelanggaran hukum yang dapat dikenai sanksi administratif maupun pidana berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007.

Persoalan yang kemudian muncul dan menjadi inti tulisan ini adalah ketika bangunan di kawasan sempadan pantai bukan milik warga atau swasta, melainkan milik pemerintah sendiri. Di sinilah letak persoalan utama, yaitu saat negara sebagai

---

pembuat dan penegak norma sekaligus berada pada posisi berpotensi melanggar norma tersebut. Kondisi ini menimbulkan ketegangan normatif yang serius karena legitimasi penegakan hukum tata ruang bergantung pada konsistensi kepatuhan seluruh subjek hukum, termasuk terutama pihak yang memegang otoritas publik. Keteraturan tata ruang tidak mengalami keruntuhan secara seketika, melainkan melemah secara bertahap ketika batas-batasnya dibiarkan kabur, dan setiap toleransi terhadap pelanggaran di kawasan lindung berpotensi membentuk preseden yang semakin meluas (jurnalbayangkarnews, 2026). Apabila bangunan pemerintah sendiri berdiri tanpa kejelasan kesesuaian dengan ketentuan sempadan pantai, maka seluruh arsitektur normatif perlindungan kawasan pesisir menjadi kehilangan fondasi moralnya.

Konteks inilah yang melatarbelakangi keberadaan Mess Pemda Provinsi Bengkulu, yaitu bangunan milik Pemerintah Provinsi Bengkulu yang secara faktual berdiri di kawasan pesisir Kota Bengkulu. Bangunan tersebut adalah gedung yang dibangun sejak tahun 2007 menggunakan APBD Provinsi Bengkulu sebesar Rp53 miliar dan terletak di tepi Pantai Tapak Paderi (Oktrian, 2018), yang berdasarkan berbagai sumber resmi pemerintah juga diidentifikasi sebagai kawasan Pantai Jakat di Kelurahan Malabero, Kecamatan Teluk Segara. Bangunan berkapasitas 40 kamar ini telah lama terbengkalai dan tidak dimanfaatkan sejak awal dibangun, dan Pemerintah Provinsi Bengkulu berulang kali mengundang investor untuk mengelola gedung tersebut, namun hingga kini belum ada yang benar-benar berminat (Sinaga, 2024).

Keterbengkalai ini bukan semata persoalan manajemen aset daerah. Di baliknya tersimpan pertanyaan hukum yang lebih mendasar dan belum pernah dijawab secara akademis, yaitu apakah bangunan tersebut sejak semula telah memenuhi ketentuan garis sempadan pantai sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya dalam Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 3 Tahun 2023 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bengkulu 2023-2043 sebagai norma yang berlaku saat ini, Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 2 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bengkulu 2012-2032 sebagai norma yang berlaku sejak bangunan Mess Pemda telah berdiri, serta Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bengkulu 2021-2041 sebagai instrumen tata ruang pada tingkat kota tempat bangunan tersebut berdiri.

Ketiadaan kajian normatif terhadap aspek ini menjadi celah akademis yang perlu diisi, terlebih mengingat bahwa berbagai rencana revitalisasi dan alih kelola bangunan tersebut terus bergulir di tingkat kebijakan tanpa satu pun menyentuh aspek legalitas tata ruangnya secara komprehensif. Padahal, persoalan yang terjadi pada bangunan di kawasan sempadan tidak semata-mata merupakan pelanggaran tata ruang biasa, melainkan telah berkembang menjadi persoalan legalitas yang berimplikasi serius terhadap integritas pengaturan kawasan lindung. Berdasarkan latar belakang tersebut, tulisan ini merumuskan dua pertanyaan sebagai berikut. Pertama, bagaimana pengaturan garis sempadan pantai dalam kerangka hukum nasional dan RTRW berlaku di Provinsi Bengkulu serta Kota Bengkulu. Kedua, apakah keberadaan bangunan Mess Pemda Provinsi Bengkulu sesuai atau

---

bertentangan dengan ketentuan garis sempadan pantai yang diatur dalam RTRW yang berlaku, serta apa implikasi normatif dari kondisi tersebut terhadap penegakan hukum tata ruang.

## METODE

Tulisan ini menggunakan metode hukum normatif yang menjadikan norma hukum sebagai objek utama melalui pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual (Rifa'i dkk., 2023, hlm. 27). Bahan hukum dalam tulisan ini terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder (Rifa'i dkk., 2023, hlm. 57). Bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan yang secara langsung mengatur penataan ruang dan sempadan pantai. Sementara itu, bahan hukum sekunder meliputi literatur ilmiah, jurnal hukum, dan tulisan akademis yang berkaitan dengan hukum tata ruang, perlindungan kawasan pesisir, serta penegakan hukum lingkungan, yang digunakan untuk memperkaya analisis dan memperdalam pemahaman terhadap bahan hukum primer.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### *Pengaturan Garis Sempadan Pantai dalam Kerangka Hukum Nasional dan Rencana Tata Ruang Wilayah di Provinsi Bengkulu*

Pengaturan garis sempadan pantai di Indonesia dibangun di atas fondasi hierarki norma yang berlapis. Dalam konteks tersebut berlaku asas *lex superior derogat legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah apabila terjadi pertentangan (Mastorat, 2021, hlm. 59). Asas ini menegaskan bahwa seluruh ketentuan dalam peraturan daerah, termasuk RTRW provinsi dan kabupaten/kota, harus sejalan dengan norma yang ditetapkan dalam peraturan yang lebih tinggi. Dengan demikian, pengaturan mengenai garis sempadan pantai dalam RTRW harus tunduk dan selaras dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang.

Pada tingkat tertinggi, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menjadi dasar normatif yang menegaskan kedudukan sempadan pantai sebagai bagian dari kawasan lindung. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 menentukan bahwa berdasarkan fungsi utama kawasan, penataan ruang terdiri dari kawasan lindung dan kawasan budi daya, dan kawasan perlindungan setempat termasuk sebagai salah satu kawasan lindung yang di dalamnya mencakup sempadan pantai (Pasal 5 ayat (2) dan penjelasan Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, 2007). Kedudukan ini tidak hanya bersifat administratif karena kawasan lindung memiliki rezim pengaturan yang jauh lebih ketat dibandingkan kawasan budi daya, di mana setiap pemanfaatan ruang di dalamnya harus tunduk pada ketentuan yang secara khusus mengatur izin atau larangan kegiatan tertentu.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 kemudian memberikan definisi substantif yang lebih tajam. Pasal 1 angka 21 undang-undang ini mendefinisikan sempadan pantai sebagai daratan sepanjang tepian pantai yang lebarnya proporsional dengan bentuk dan kondisi fisik

---

pantai, dengan batas minimal 100 meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat (Pasal 1 angka 21 Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, 2014 *jo.* Undang-undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (2007)., 2007). Penetapan angka minimal 100 meter ini merupakan norma batas minimum yang bersifat imperatif, artinya tidak dapat dikurangi oleh peraturan yang lebih rendah, namun dapat diperluas sesuai kondisi fisik pantai setempat. Tekanan kebutuhan ekonomi membuat wilayah pantai yang seharusnya menjadi penyangga daratan tidak mampu mempertahankan fungsinya sehingga kerusakan lingkungan pesisir terjadi, dan untuk mencegah kerusakan pantai lebih lanjut diperlukan adanya kawasan sempadan pantai (Sugito & Sugandi, 2016). Gagasan perlindungan inilah yang menjadi dasar penetapan angka 100 meter sebagai standar minimal nasional yang mengikat.

Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2016 tentang Batas Sempadan Pantai hadir sebagai instrumen operasionalisasi ketentuan Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007. Perpres ini mengatur bahwa penghitungan batas sempadan pantai dilakukan dengan mempertimbangkan karakteristik topografi, biofisik, hidro-oseanografi pesisir, kebutuhan ekonomi dan budaya, perlindungan terhadap bencana termasuk tsunami dan abrasi, serta perlindungan terhadap ekosistem pesisir (Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2016 tentang Batas Sempadan Pantai, 2016). Yang paling penting dari aspek normatif adalah kewajiban yang dibebankan kepada pemerintah daerah. Setiap pemerintah daerah provinsi yang memiliki sempadan pantai wajib menetapkan arahan batasnya dalam peraturan daerah tentang RTRW provinsi, sementara pemerintah kabupaten atau kota wajib menetapkan batas tersebut dalam RTRW masing-masing. Kewajiban ini bersifat mengikat, sehingga ketidakpatuhan merupakan kelalaian administratif yang dapat dipersoalkan secara hukum.

Pada tingkat daerah, Provinsi Bengkulu telah menindaklanjuti amanat tersebut melalui dua produk hukum yang tersusun secara kronologis. Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 2 Tahun 2012 tentang RTRW Provinsi Bengkulu Tahun 2012-2032 menjadi instrumen hukum pertama yang dapat diverifikasi secara akademis setelah pembangunan Mess Pemda selesai, mengingat Perda sebelumnya, yaitu Perda Nomor 5 Tahun 2005 yang berlaku saat proses pembangunan berlangsung, tidak tersedia dalam sistem dokumentasi hukum yang dapat diakses secara terbuka. Dalam Pasal 1 angka 56 perda ini dinyatakan bahwa sempadan pantai adalah kawasan perlindungan setempat sepanjang pantai yang mempunyai manfaat penting untuk mempertahankan kelestarian dan kesucian pantai, keselamatan bangunan, dan tersedianya ruang untuk lalu lintas umum (Pasal 1 angka 56 Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 2 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bengkulu Tahun 2012-2032, 2012). Lebih lanjut, Pasal 35 ayat (3) huruf a menegaskan bahwa kawasan sempadan pantai meliputi dataran sepanjang tepian pantai yang lebarnya proporsional dengan bentuk dan kondisi fisik pantai minimal 100 meter dihitung dari titik pasang tertinggi ke arah daratan (Pasal 35 ayat (3) huruf a Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 2 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bengkulu Tahun 2012-2032, 2012).

Sementara itu Pasal 65 huruf a mengatur secara khusus bahwa dalam kawasan sempadan pantai yang termasuk zona inti wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil tidak diperbolehkan dilakukan kegiatan budi daya, kecuali kegiatan penelitian, bangunan pengendalian air, dan sistem peringatan dini (Pasal 65 huruf a Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 2 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bengkulu Tahun 2012-2032, 2012). Ketentuan ini menimbulkan konsekuensi normatif yang tegas, yaitu bahwa pembangunan bangunan permanen di zona inti sempadan pantai dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap peraturan daerah, kecuali apabila memenuhi salah satu dari tiga pengecualian yang telah ditentukan secara terbatas.

Selanjutnya, Pasal 56 ayat (6) huruf a perda yang sama mewajibkan pengelolaan kawasan perlindungan setempat dilakukan dengan menjaga sempadan pantai untuk melindungi wilayah pantai dari kegiatan yang mengganggu kelestarian fungsi pantai (Pasal 56 ayat (6) huruf a Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 2 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bengkulu Tahun 2012-2032, 2012). Ketentuan ini menegaskan bahwa kewajiban untuk melindungi sempadan pantai tidak hanya berlaku bagi masyarakat umum, tetapi juga mengikat semua pihak, termasuk instansi pemerintah yang memiliki aset atau menjalankan aktivitas di wilayah tersebut.

Sementara itu, Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 3 Tahun 2023 tentang RTRW 2023-2043 yang menggantikan Perda Nomor 2 Tahun 2012 memuat ketentuan yang lebih tegas dan aplikatif. Pasal 93 ayat (3) perda ini mengatur ketentuan khusus kawasan sempadan pantai dengan dua norma utama. Pertama, setiap pemanfaatan ruang di kawasan sempadan pantai wajib memperhatikan aspek mitigasi bencana. Kedua, dalam hal pada kawasan sempadan pantai terdapat bangunan, maka bangunan tersebut dinyatakan dalam status *quo* dan secara bertahap harus ditertibkan untuk mengembalikan fungsi sempadan, dengan pengecualian yang bersifat limitatif hanya bagi bangunan prasarana sumber daya air, fasilitas jembatan dan dermaga, jalur pipa gas dan air minum, rentangan kabel listrik dan telekomunikasi, serta bangunan ketenagalistrikan (Pasal 93 ayat (3) Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 3 Tahun 2023 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bengkulu Tahun 2023-2043, 2023). Ketentuan ini menunjukkan bahwa Perda 2023 tidak hanya mempertahankan larangan pembangunan di sempadan pantai sebagaimana aturan sebelumnya, tetapi juga mewajibkan penertiban bertahap terhadap bangunan yang sudah terlanjur berdiri di luar pengecualian yang ditetapkan secara limitatif.

Di tingkat kota, Perda Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 tentang RTRW 2021-2041 menjadi instrumen yang langsung mengatur wilayah berdirinya Mess Pemda. Pasal 30 ayat (2) perda ini menegaskan bahwa kawasan sempadan pantai dengan luas lebih kurang 86 hektar meliputi dataran sepanjang tepian laut yang ditetapkan paling sedikit berjarak 100 meter dari titik pasang air laut tertinggi ke arah darat, dan untuk pantai yang kondisi fisiknya curam atau terjal ditetapkan paling sedikit berjarak 50 meter (Pasal 30 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bengkulu Tahun 2021-2041, 2021).

Ketentuan zonasi kawasan sempadan pantai kemudian dioperasionalkan dalam Pasal 71 ayat (2) yang menyatakan bahwa kegiatan yang diperbolehkan hanya meliputi pengembangan jalur hijau dan ruang terbuka hijau, kegiatan yang berhubungan dengan pelestarian pantai, serta kegiatan konservasi dan penataan yang mendukung fungsi kawasan sempadan pantai. Kegiatan yang diperbolehkan bersyarat terbatas pada pariwisata yang memperhatikan kelestarian lingkungan dan aspek pengurangan risiko bencana, pembangunan prasarana wilayah yang bersifat komplementer dan melintasi kawasan, prasarana bangunan pengelolaan badan air, kegiatan pendidikan dan penelitian yang tidak mengubah bentang alam, serta pembangunan prasarana sumber daya air, jembatan, dermaga, jalur pipa gas dan air minum, rentangan kabel listrik dan telekomunikasi, dan bangunan ketenagalistrikan. Pasal 71 ayat (2) huruf c secara tegas menyatakan tidak diperbolehkan kegiatan yang mengancam dan menurunkan kualitas pantai (Pasal 71 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bengkulu Tahun 2021-2041, 2021).

Dalam hukum tata ruang Indonesia, RTRW yang ditetapkan melalui peraturan daerah mengikat seluruh subjek hukum. Sebagai produk hukum yang juga bernilai politik, setiap pengaturan yang bertentangan dengannya harus dikesampingkan dan tidak memiliki kekuatan hukum (Priyanta & Zulkarnain, 2024). Konsekuensinya, setiap pemanfaatan ruang yang menyimpang dari RTRW dapat dikenai sanksi. Pelanggaran ini tidak hanya dilakukan oleh masyarakat, tetapi juga oleh aparat berwenang, sehingga penegakannya menjadi kompleks dan menuntut konsistensi semua pihak, termasuk penyelenggara negara (Yustia & Fatimah, 2020). Dalam konteks ini, keberadaan RTRW Provinsi dan Kota yang berlaku berlapis memperkuat perlindungan sempadan pantai di pesisir Kota Bengkulu, karena setiap pemanfaatan ruang harus memenuhi keduanya sekaligus, bukan hanya salah satunya.

Dari uraian di atas tampak bahwa kerangka hukum pengaturan garis sempadan pantai di Provinsi Bengkulu telah tersusun secara hierarkis dan konsisten mulai dari tingkat nasional hingga tingkat daerah. Sempadan pantai berfungsi mencegah abrasi dan melindungi kawasan dari aktivitas yang merusak, sehingga penetapan garis sempadannya harus diiringi penegakan hukum yang tegas (Sugito & Sugandi, 2016).

### ***Kesesuaian Keberadaan Mess Pemda Provinsi Bengkulu dengan Ketentuan Garis Sempadan Pantai dalam RTRW dan Implikasi***

Sebelum penilaian normatif, perlu dipastikan terlebih dahulu fakta yuridis terkait posisi geografis Mess Pemda Provinsi Bengkulu sebagai dasar analisis dalam subpembahasan ini. Mess Pemda Provinsi Bengkulu terletak di pesisir Kota Bengkulu, tepatnya di Kelurahan Malabero, Kecamatan Teluk Segara, kawasan Tapak Paderi, dan merupakan aset Pemerintah Provinsi Bengkulu (Bengkulu, 2025). Secara lebih spesifik, Mess Pemda Provinsi Bengkulu dibangun di kawasan Pantai Jakat (ANTARA Bengkulu, 2011). Pantai Jakat berjarak sekitar 1 km dari pusat Kota Bengkulu dan berdekatan dengan kawasan Tapak Paderi serta Benteng Marlborough (Putri, 2018). Dengan demikian, Mess Pemda secara faktual berada di

pesisir yang berbatasan langsung dengan garis pantai dan seharusnya tunduk pada ketentuan sempadan pantai dalam RTRW yang berlaku.



**Gambar 1. Bangunan Mess Pemda Provinsi Bengkulu**  
(Sumber: Dok. KBRN/Etri, dikutip dari RRI.co.id, 2024)

Pengujian normatif diawali terhadap Perda Provinsi Bengkulu Nomor 2 Tahun 2012 sebagai instrumen yang berlaku setelah Mess Pemda berdiri. Meski pada saat pembangunan tahun 2007 seharusnya berlaku Perda Nomor 5 Tahun 2005 sebagai pendahulunya, keterbatasan akses terhadap dokumen tersebut membuat analisis historis ini dimulai dari Perda 2012 sebagai norma awal yang dapat dikaji, tanpa mengurangi relevansi karena bangunan masih tunduk pada ketentuan RTRW yang berlaku hingga kini. Pasal 35 ayat (3) huruf a perda ini menetapkan bahwa kawasan sempadan pantai meliputi dataran sepanjang tepian pantai yang lebarnya proporsional dengan bentuk dan kondisi fisik pantai minimal 100 meter dihitung dari titik pasang tertinggi ke arah daratan (Pasal 35 ayat (3) huruf a Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 2 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bengkulu Tahun 2012-2032, 2012).

Lebih lanjut, Pasal 65 huruf a menegaskan bahwa dalam kawasan sempadan pantai yang termasuk zona inti wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil tidak diperbolehkan dilakukan kegiatan budi daya, kecuali kegiatan penelitian, bangunan pengendalian air, dan sistem peringatan dini (Pasal 65 huruf a Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 2 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bengkulu Tahun 2012-2032, 2012). Ketiga pengecualian tersebut bersifat terbatas (limitatif), yang berarti hanya kegiatan yang secara tegas disebutkan saja yang diperkenankan, tanpa adanya ruang untuk penafsiran yang memperluas cakupan pengecualian. Sementara itu, Mess Pemda sebagai bangunan akomodasi milik pemerintah dengan kapasitas 40 kamar tidak termasuk dalam salah satu dari ketiga kategori pengecualian tersebut.

Selain itu, Pasal 56 ayat (6) huruf a mewajibkan pengelolaan kawasan perlindungan setempat dilakukan dengan menjaga sempadan pantai untuk melindungi wilayah pantai dari kegiatan yang mengganggu kelestarian fungsi pantai (Pasal 56 ayat (6) huruf a Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 2

---

Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bengkulu Tahun 2012-2032, 2012), tanpa membedakan apakah pihak yang menimbulkan gangguan tersebut berasal dari sektor privat maupun badan publik. Kawasan sempadan pantai merupakan bagian dari kawasan lindung yang pemanfaatannya harus diawasi secara ketat oleh seluruh elemen masyarakat, terutama pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pengujian kedua dilakukan terhadap Perda Provinsi Bengkulu Nomor 3 Tahun 2023 tentang RTRW 2023-2043 sebagai norma yang berlaku saat ini. Pasal 93 ayat (3) perda ini mengatur ketentuan khusus kawasan sempadan pantai dengan dua norma utama yang bersifat imperatif. Pertama, setiap pemanfaatan ruang di kawasan sempadan pantai wajib memperhatikan aspek mitigasi bencana. Kedua, dan ini merupakan ketentuan yang paling signifikan secara yuridis, Pasal 93 ayat (3) huruf b menyatakan secara eksplisit bahwa dalam hal pada kawasan sempadan pantai terdapat bangunan, maka bangunan tersebut dinyatakan dalam status *quo* dan secara bertahap harus ditertibkan untuk mengembalikan fungsi sempadan, dengan pengecualian yang bersifat limitatif hanya bagi bangunan prasarana sumber daya air, fasilitas jembatan dan dermaga, jalur pipa gas dan air minum, rentangan kabel listrik dan telekomunikasi, serta bangunan ketenagalistrikan (Pasal 93 ayat (3) Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 3 Tahun 2023 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bengkulu Tahun 2023-2043, 2023).

Dengan demikian, Perda 2023 tidak hanya memperbarui larangan yang telah ada, tetapi juga secara tegas menginstruksikan penertiban secara bertahap terhadap bangunan yang sudah terlanjur berdiri di kawasan sempadan pantai di luar kategori pengecualian yang bersifat limitatif. Dalam hal ini, Mess Pemda sebagai bangunan akomodasi milik pemerintah jelas tidak termasuk dalam salah satu kategori pengecualian tersebut.

Pengujian ketiga dilakukan terhadap Perda Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 tentang RTRW 2021-2041 sebagai instrumen yang langsung berlaku di lokasi Mess Pemda. Meski pada saat pembangunan tahun 2007 telah ada RTRW kota yang berlaku namun tidak tersedia untuk dikaji, dan Perda Nomor 14 Tahun 2012 kemudian telah dicabut, analisis difokuskan pada Perda 2021 sebagai norma yang berlaku saat ini untuk menilai status bangunan tersebut. Pasal 30 ayat (2) perda ini menetapkan bahwa kawasan sempadan pantai Kota Bengkulu seluas lebih kurang 86 hektar meliputi dataran sepanjang tepian laut yang ditetapkan paling sedikit berjarak 100 meter dari titik pasang air laut tertinggi ke arah darat, serta untuk pantai yang kondisi fisiknya curam atau terjal ditetapkan paling sedikit berjarak 50 meter (Pasal 30 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bengkulu Tahun 2021-2041, 2021).

Ketentuan zonasi kawasan sempadan pantai kemudian dioperasionalkan dalam Pasal 71 ayat (2) yang menyatakan bahwa kegiatan yang diperbolehkan di kawasan sempadan pantai hanya meliputi pengembangan jalur hijau dan ruang terbuka hijau, kegiatan yang berhubungan dengan pelestarian pantai, serta kegiatan konservasi dan penataan yang mendukung fungsi kawasan sempadan pantai. Kegiatan yang diperbolehkan bersyarat terbatas pada pariwisata dengan memperhatikan kelestarian lingkungan dan aspek pengurangan risiko bencana,

pembangunan prasarana wilayah yang bersifat komplementer dan melintasi kawasan, prasarana bangunan pengelolaan badan air, kegiatan pendidikan dan penelitian yang tidak mengubah bentang alam, serta pembangunan prasarana sumber daya air, jembatan, dermaga, jalur pipa gas dan air minum, rentangan kabel listrik dan telekomunikasi, dan bangunan ketenagalistrikan (Pasal 71 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bengkulu Tahun 2021-2041, 2021).

Pasal 71 ayat (2) huruf c secara tegas menyatakan tidak diperbolehkan kegiatan yang mengancam dan menurunkan kualitas pantai (Pasal 71 ayat (2) huruf c Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bengkulu Tahun 2021-2041, 2021). Bangunan akomodasi permanen berkapasitas besar seperti Mess Pemda tidak masuk dalam satu pun kategori yang diperbolehkan maupun diperbolehkan bersyarat menurut perda ini.

Dari tiga lapis pengujian tersebut tampak pola yang konsisten dan saling menguatkan, di mana seluruh RTRW baik secara kronologis maupun bersamaan menutup kemungkinan berdirinya bangunan permanen seperti Mess Pemda secara sah di kawasan sempadan pantai. Penetapan garis sempadan pantai perlu diikuti dengan penegakan hukum yang tegas terhadap setiap pelanggaran yang terjadi, tanpa pengecualian bagi siapa pun (Kurnia, Prastyawati, & Arafah, 2020). Pernyataan normatif ini secara tegas menunjukkan bahwa status pemerintah sebagai pemilik bangunan tidak memberikan keistimewaan atau pengecualian apa pun dalam kewajiban untuk mematuhi ketentuan garis sempadan pantai.

Implikasi normatif dari kondisi ini menjadi kian serius apabila dikaitkan dengan berbagai rencana kebijakan yang terus berkembang. Pemerintah Provinsi Bengkulu telah beberapa kali mengundang investor untuk mengelola gedung berkapasitas 40 kamar tersebut, namun hingga kini belum ada pihak yang benar-benar berminat. Pada akhirnya, pemerintah memutuskan untuk merevitalisasi bangunan tersebut menggunakan APBD dengan estimasi kebutuhan anggaran mencapai Rp40 miliar (Sinaga, 2024). Secara normatif, setiap rencana revitalisasi, alih kelola, atau hibah aset Mess Pemda harus tunduk pada Pasal 93 ayat (3) huruf b Perda Provinsi 2023 yang mewajibkan status *quo* dan penertiban bertahap.

Melanjutkan revitalisasi yang berarti mengubah, menambah, atau memperbaiki bangunan justru bertentangan langsung dengan makna normatif status *quo* yang ditetapkan perda saat ini. Penegakan hukum tata ruang yang lemah menjadi hambatan utama, sehingga pemerintah harus menindak pelanggaran sesuai peraturan karena sanksi tegas diperlukan untuk memberi efek jera dan menjaga pemanfaatan lahan tetap sesuai peruntukannya (Munthe, 2025).

Implikasi normatif utama dari analisis ini adalah Pemerintah Provinsi Bengkulu berada dalam posisi paradoks yang tidak dapat dibiarkan secara hukum. Di satu sisi, pemerintah berkewajiban menegakkan ketentuan tata ruang termasuk sempadan pantai. Di sisi lain, ia menjadi pemilik bangunan yang menurut tiga lapis norma yang berlaku tidak dapat dibenarkan keberadaannya di kawasan tersebut. Meskipun telah memiliki RTRW, pemerintah daerah masih kerap melakukan pelanggaran, sehingga penegakannya menuntut konsistensi semua pihak, termasuk penyelenggara negara (Budhianti, 2020).

---

Penyelesaian persoalan ini memerlukan tiga langkah yang harus dilakukan secara berurutan. Pertama, pemerintah perlu menyusun kajian teknis dan yuridis yang komprehensif guna memastikan secara pasti posisi bangunan Mess Pemda dalam kaitannya dengan batas sempadan pantai sebagaimana diatur dalam RTRW yang berlaku. Kedua, apabila terbukti berada dalam zona sempadan pantai yang tidak sesuai peruntukan, maka setiap kebijakan terhadap bangunan tersebut harus mengacu pada mekanisme status *quo* dan penertiban bertahap sebagaimana diatur dalam Pasal 93 ayat (3) huruf b Perda Provinsi Bengkulu Nomor 3 Tahun 2023, bukan justru mengesampingkannya demi kepentingan pemanfaatan aset semata. Ketiga, jika hanya sebagian bangunan yang masuk dalam sempadan pantai, bangunan yang termasuk dalam sempadan pantai tersebut dapat dialihkan menjadi ruang terbuka hijau yang termasuk dalam pengecualian berdasarkan Pasal 71 ayat (2) Perda Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 tentang RTRW 2021-2041. Penyelesaian persoalan legalitas tata ruang ini tidak hanya merupakan kewajiban hukum, tetapi juga menjadi prasyarat moral bagi pemerintah daerah untuk dapat menegakkan ketentuan sempadan pantai secara *legitimate* terhadap pihak lain di wilayahnya.

## SIMPULAN

Pengaturan garis sempadan pantai dalam hukum Indonesia menunjukkan adanya struktur norma yang tersusun secara hierarkis, konsisten, dan mengikat dari tingkat undang-undang hingga peraturan daerah. Kawasan ini secara tegas diklasifikasikan sebagai kawasan lindung dengan batas minimal 100 meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat, serta dikenai pembatasan pemanfaatan ruang yang ketat. Dalam RTRW Provinsi dan Kota Bengkulu, ketentuan tersebut diperjelas melalui larangan pembangunan bangunan permanen di kawasan sempadan pantai, kecuali untuk fungsi tertentu yang secara limitatif diperbolehkan. Dengan demikian, pengaturan sempadan pantai tidak sekadar bersifat administratif, melainkan memiliki kekuatan hukum yang wajib dipatuhi oleh seluruh subjek hukum tanpa pengecualian. Hasil analisis terhadap Perda Provinsi Bengkulu Tahun 2012, Perda Tahun 2023, dan Perda Kota Bengkulu Tahun 2021 menunjukkan bahwa keberadaan Mess Pemda Provinsi Bengkulu tidak sejalan dengan ketentuan garis sempadan pantai karena tidak termasuk dalam kategori yang diperbolehkan. Perda Tahun 2023 bahkan secara eksplisit mengatur kewajiban mempertahankan status *quo* serta melakukan penertiban secara bertahap terhadap bangunan yang melanggar. Situasi ini menempatkan pemerintah daerah dalam posisi yang kontradiktif sebagai pihak yang menetapkan sekaligus tidak mematuhi norma. Oleh karena itu, setiap kebijakan terkait bangunan tersebut, termasuk rencana revitalisasi, harus berlandaskan pada ketentuan hukum yang berlaku melalui kajian teknis dan yuridis yang menyeluruh, guna menjaga konsistensi penegakan hukum tata ruang dan legitimasi perlindungan kawasan sempadan pantai.

## DAFTAR RUJUKAN

ANTARA Bengkulu. (2011). Mess pemda – ANTARA News Bengkulu. Diambil 16 April 2026, dari <https://bengkulu.antaranews.com/foto/46059/mess-pemda>

- Bengkulu, P. (2025). Pantai Panjang dan Mess Pemda Potensi Diserahkan ke Pemkot—Pedoman Bengkulu. Diambil 16 April 2026, dari <https://www.pedomanbengkulu.com/2025/03/pantai-panjang-dan-mess-pemda-potensi.html>
- Budhianti, M. I. (2020). Penyimpangan Dan Pelanggaran Pemanfaatan Ruang Terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah Yang Telah Ditetapkan Pemerintah Daerah (Studi Kasus Di Beberapa Kabupaten/Kota Di Propinsi Jawa Barat). *SUPREMASI HUKUM*, 16(02), 58–80. <https://doi.org/10.33592/jsh.v16i2.744>
- Febrian, Ridwan, Putri, V. R., Putri, W. R., Apriyani, L., Flambonita, S., ... Azimattara, M. D. (2026). *Hukum Pemerintahan Daerah dan Desa*. Sada Kurnia Pustaka.
- jurnalbayangkarnews. (2026, Februari 23). Jika Sempadan Bisa Dikelola, Apa Arti Tata Ruang? Ketika Garis Lindung Memudar dan Otoritas Negara Dipertanyakan di Pesisir Pematang. Diambil 16 April 2026, dari <https://jurnalbayangkarnews.wordpress.com/2026/02/23/jika-sempadan-bisa-dikelola-apa-arti-tata-ruang-ketika-garis-lindung-memudar-dan-otoritas-negara-dipertanyakan-di-pesisir-pematang/>
- Kamali, M. (2022). Bangunan yang Melanggar Sempadan Pantai Bisa Dibongkar. Diambil 16 April 2026, dari <https://nasional.sindonews.com/read/890699/15/bangunan-yang-melanggar-sempadan-pantai-bisa-dibongkar-1663682998>
- Kurnia, S. I., Prastyawati, R., & Arafah, N. M. (2020). Kajian Normatif Terhadap Bangunan Yang Berdiri Di Atas Kawasan Sempadan Pantai Di Kabupaten Penajam Paser Utara. *LEX SUPREMA Jurnal Ilmu hukum*, 2(2). <https://doi.org/10.12345/lexsuprema.v2i2.482>
- Mastorat. (2021). *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan*. Scopindo Media Pustaka.
- Munthe, B. K. (2025, Januari 17). *Analisis Hukum Tata Ruang di Indonesia: Tantangan dan Implementasi Dalam Pembangunan Berkelanjutan*. Zenodo. <https://doi.org/10.5281/ZENODO.14679595>
- Oktrian, M. (2018, April 21). Nasib Mess Pemda Tunggu Konsultasi | BPK Perwakilan Provinsi BENGKULU. Diambil 16 April 2026, dari <https://bengkulu.bpk.go.id/nasib-mess-pemda-tunggu-konsultasi/>
- Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bengkulu Tahun 2021-2041.*, (2021).
- Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 2 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bengkulu Tahun 2012-2032.*, (2012).
- Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 3 Tahun 2023 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bengkulu Tahun 2023-2043.*, (2023).
- Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2016 tentang Batas Sempadan Pantai.*, (2016).
- Priyanta, M., & Zulkarnain, C. S. (2024). Perubahan Paradigma Dalam Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang Yang Berkelanjutan Dan Menjamin Kepastian Hukum Pasca Politik Hukum Cipta Kerja Di Indonesia. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 54(2). <https://doi.org/10.21143/jhp.vol54.no2.1635>

- Putri, D. K. (2018, Februari 8). Pesona keindahan Pantai Jakat Yang Begitu Memukau, Primadona dari Kota Bengkulu -. Diambil 16 April 2026, dari <https://backpackerjakarta.com/pesona-keindahan-pantai-jakat-yang-begitu-memukau-primadona-dari-kota-bengkulu/>
- Rahma, F. N. (2016, September 27). Batas Sempadan Pantai. Diambil 16 April 2026, dari <https://hukumproperti.com/batas-sempadan-pantai/>
- Rifa'i, I. J., Purwoto, A., Ramadhani, M., Muksalmina, Rusydi, M. T., Harahap, N. K., ... Surasa, A. (2023). *Metodologi Penelitian Hukum*. Sada Kurnia Pustaka.
- Sinaga, L. A. (2024). Pemerintah Provinsi Bengkulu akan Revitalisasi Mess Pemda dengan APBD - RRI.co.id. Diambil 16 April 2026, dari Rri.co.id – Portal berita terpercaya website: <https://rri.co.id/bengkulu/regional/642512/pemerintah-provinsi-bengkulu-akan-revitalisasi-mess-pemda-dengan-apbd>
- Sugito, N. T., & Sugandi, D. (2016). Urgensi Penentuan Dan Penegakan Hukum Kawasan Sempadan Pantai. *Jurnal Geografi Gea*, 8(2). <https://doi.org/10.17509/gea.v8i2.1703>
- Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. , (2014).
- Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. , (2007).
- Undang-undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (2007). , (2007).
- Wikipedia. (2025). Garis sempadan. Dalam *Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas*. Diambil dari [https://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Garis\\_sempadan&oldid=28762727](https://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Garis_sempadan&oldid=28762727)
- Yustia, Rd. D. A., & Fatimah, U. D. (2020). Strategi Penggabungan Sanksi Bagi Pelanggaran Hukum Tata Ruang Dalam Rangka Pemulihan Pemanfaatan Ruang. *LITIGASI*, 20(1). <https://doi.org/10.23969/litigasi.v20i1.2020>