

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ketidakteraturan dalam pelaksanaan tata ruang di Kabupaten Garut terlihat dari pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) mencerminkan adanya ketidakharmonisan antara perencanaan dan implementasi kebijakan tata ruang. Hal ini terlihat dari maraknya konversi lahan pertanian menjadi area permukiman, serta pembangunan fasilitas dan infrastruktur kepariwisataan yang tidak didasarkan pada ketetapan zonasi yang telah ditetapkan. Kondisi tersebut mengindikasikan lemahnya penegakan prinsip kepatuhan terhadap dokumen perencanaan tata ruang yang berlaku. Hal ini menimbulkan permasalahan lingkungan serta menghambat pengembangan sektor pariwisata budidaya.

Ketidakteraturan ini juga menghambat upaya peningkatan pariwisata daerah. Tanpa adanya penataan ruang yang konsisten, potensi wilayah tidak dapat dimanfaatkan secara maksimal. Kabupaten Garut menjadi terfragmentasi, sementara sektor pariwisata kehilangan daya tarik akibat pembangunan yang tidak terkendali. Ketidaksinergisan antar sektor dan lemahnya koordinasi antar pemangku kepentingan memperparah situasi ini.

Dalam konteks otonomi daerah dan kompetisi antar wilayah, penting bagi Kabupaten Garut untuk memperkuat konsistensi dalam implementasi RTRW sebagai dasar dalam merancang strategi pembangunan yang berkelanjutan dan berdaya saing. Oleh karena itu, kajian terhadap penetapan kawasan peruntukan pariwisata sebagai salah satu perwujudan kawasan budaya di Kabupaten Garut menjadi relevan untuk dilakukan sebagai bagian dari upaya menemukan solusi kebijakan tata ruang yang berpihak pada penguatan kemajuan sektor pariwisata daerah.

Merujuk pada ketentuan Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang telah mengalami perubahan terakhir melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Penataan ruang dipahami sebagai suatu sistem yang mencakup tahapan perumusan kebijakan, pengaturan pemanfaatan ruang, serta pengawasan atas penggunaannya. Dalam hal ini, penataan ruang tidak semata-mata terbatas pada pengelolaan aspek fisik wilayah, melainkan berfungsi pula sebagai instrumen kebijakan yang bersifat strategis untuk mengarahkan pemanfaatan ruang secara terarah, terpadu, dan berkelanjutan sesuai dengan tujuan pembangunan wilayah.

Pembangunan daerah yang ideal harus bertumpu pada perencanaan ruang yang adil, fungsional, dan berkelanjutan. Penataan ruang bukan sekadar aspek teknis administratif, melainkan merupakan instrumen

hukum yang strategis dalam membentuk arah pembangunan wilayah dan mendistribusikan ruang secara proporsional kepada setiap sektor pembangunan, termasuk sektor pariwisata. Dalam konteks Kabupaten Garut, tata ruang daerah telah diatur melalui Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 29 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Garut Tahun 2011–2031 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 6 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Garut Tahun 2011–2031, yang menjadi dasar hukum dalam mengatur fungsi dan pemanfaatan ruang wilayah selama dua dekade.

Berdasarkan peta resmi RTRW Kabupaten Garut 2011–2031, diketahui bahwa $\pm 70\text{--}75\%$ dari total wilayah Kabupaten Garut dikategorikan sebagai kawasan budidaya. Kawasan ini mencakup berbagai peruntukan, seperti kawasan pertanian, permukiman, perikanan, pertambangan, hingga kawasan peruntukan pariwisata. Sebagaimana diatur dalam Pasal 46 ayat (1) huruf g Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 6 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Garut Tahun 2011–2031, di mana peruntukan pariwisata merupakan bagian dari perwujudan kawasan budidaya dan bukan entitas yang berdiri sendiri. Hal ini berarti kegiatan pariwisata seharusnya berada dalam kerangka besar pembangunan wilayah yang mempertimbangkan aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan secara terpadu.

Penyelenggaraan pembangunan pariwisata di Kabupaten Garut dalam

implementasinya seringkali berlangsung secara terfragmentasi dan mengabaikan prinsip-prinsip dalam dokumen RTRW. Terdapat kecenderungan bahwa pemerintah daerah dan pelaku usaha lebih mengedepankan pengembangan pariwisata sebagai sektor utama, tanpa menempatkannya dalam posisi fungsional sebagai bagian dari kawasan budidaya. Hal ini menyebabkan munculnya kesenjangan antara pengaturan normatif dan implementasi faktual di lapangan. Salah satu indikatornya adalah berkembangnya kawasan wisata secara masif di wilayah selatan Garut termasuk Pameungpeuk, Cikelet, Cibalong, Cisompet, Mekarmukti, dan Bungbulang serta kawasan pegunungan di bagian tengah dan utara seperti Cisurupan, Samarang, dan Tarogong Kaler yang tidak selalu didasarkan pada analisis daya dukung dan peruntukan ruang sesuai ketentuan dalam RTRW.

Ketidaktepatan dalam implementasi ini bukan hanya menimbulkan potensi konflik pemanfaatan ruang, tetapi juga mencerminkan lemahnya pemahaman serta komitmen terhadap fungsi Peraturan Daerah sebagai norma hukum positif. Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Garut Tahun 2011–2031, semestinya menjadi pedoman utama dalam penetapan dan pengembangan kawasan peruntukan, termasuk pariwisata. Namun, apabila kawasan pariwisata diposisikan di luar sistem kawasan budidaya yang diatur secara hukum, maka akan berimplikasi pada pelanggaran prinsip legalitas, ketimpangan distribusi ruang, bahkan kerusakan ekologis akibat tidak

terintegrasinya tata ruang dengan aspek lingkungan dan sosial.

Fungsi utama penataan ruang adalah sebagai landasan dalam merumuskan arah pembangunan baik di tingkat daerah maupun nasional, sehingga kebijakan publik yang dihasilkan dapat terintegrasi dan berkelanjutan. Melalui proses tersebut diharapkan terbentuk tatanan ruang yang tidak hanya aman dan nyaman, tetapi juga produktif dan berwawasan lingkungan yang mampu menyeimbangkan antara eksploitasi sumber daya alam, tuntutan pembangunan, dan upaya pelestarian lingkungan hidup demi tercapainya kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh.

Berdasarkan ketentuan umum serta Pasal 3 Bab III dari Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 29 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Garut Tahun 2011–2031 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 6 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Garut Tahun 2011–2031, pemerintah daerah telah merumuskan kebijakan penataan ruang yang mencakup aspek pengelolaan serta pengembangan ruang wilayah Kabupaten Garut secara menyeluruh. Arah kebijakan penataan ruang tersebut memprioritaskan pengembangan pariwisata berbasis potensi lokal. Upaya ini diwujudkan melalui strategi komprehensif yang mencakup pengembangan produk wisata seperti kawasan unggulan dan agrowisata, penguatan industri pariwisata yang didukung oleh sarana dan prasarana berkualitas, sekaligus memastikan perlindungan terhadap warisan budaya.

Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 29 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Garut Tahun 2011–2031 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 6 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Garut Tahun 2011–2031, penetapan kawasan untuk pariwisata di Kabupaten Garut memiliki landasan hukum yang jelas dalam Rencana Tata Ruang Wilayah. Secara spesifik, Pasal 46 ayat (1) huruf g dalam peraturan tersebut mengamanatkan adanya “perwujudan kawasan peruntukan pariwisata” sebagai bagian dari kawasan budidaya. Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 29 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Garut Tahun 2011–2031 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 6 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Garut Tahun 2011–2031, juga menetapkan berbagai arahan teknis dan strategi implementasi untuk pembangunan dan pengembangan kawasan peruntukan pariwisata sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Pasal 46 ayat (8). Pasal 46 ayat (8) juga menjelaskan bahwa perwujudan kawasan pariwisata tersebut dilakukan melalui serangkaian upaya yang mencakup aspek perencanaan strategis, pengembangan daya tarik wisata, serta pembangunan dan penataan infrastruktur pendukung secara terpadu. Dengan kebijakan dan strategi tersebut, peraturan daerah ini bertujuan mengoptimalkan potensi pariwisata Kabupaten Garut secara berkelanjutan, meningkatkan daya saing, serta memberdayakan masyarakat lokal melalui pengelolaan ruang

yang terencana dan ramah lingkungan.

Implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier (1980) adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk formal ataupun perintah-perintah ataupun keputusan lainnya. Dalam implementasi kebijakan publik terdapat beberapa model yang saat ini digunakan sebagai referensi analisis implementasi kebijakan publik. Model implementasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah model menurut George Edward III dalam Widodo (2017) dengan buku yang berjudul Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik yang menitikberatkan pada empat elemen kunci dalam pelaksanaan kebijakan, yaitu efektivitas komunikasi, ketersediaan dan pengelolaan sumber daya, sikap atau komitmen dari pelaksana kebijakan, serta tatanan atau struktur organisasi birokrasi yang mendukung implementasi tersebut.

Secara normatif, kerangka hukum penataan ruang di Indonesia dirancang secara hierarkis dan komprehensif untuk memastikan keterpaduan dari tingkat nasional hingga daerah. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang telah mengalami perubahan terakhir melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, menjadi payung hukum tertinggi yang menetapkan asas-asas fundamental seperti keterpaduan, keberlanjutan, dan kepastian hukum dalam pengelolaan ruang.

Undang-undang ini secara tegas membagi wilayah ke dalam dua klasifikasi utama, yaitu kawasan lindung yang berfungsi untuk pelestarian ekologis dan kawasan budi daya yang dialokasikan untuk kegiatan pembangunan ekonomi. Arah kebijakan makro ini kemudian diimplementasikan di tingkat daerah melalui Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Garut Nomor 29 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang seharusnya berfungsi sebagai pedoman tunggal dan mengikat bagi seluruh aktivitas pemanfaatan ruang di wilayah tersebut. Tatanan ideal ini menghendaki adanya sebuah sistem yang mampu menyeimbangkan kebutuhan pembangunan dengan kewajiban menjaga daya dukung lingkungan secara harmonis.

Praktik pemanfaatan ruang di Kabupaten Garut secara nyata tidak sesuai dengan koridor hukum yang telah ditetapkan. Pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tidak berjalan sesuai dengan tujuan pembentukannya, melainkan menunjukkan adanya disfungsi yang bersifat sistemik. Kondisi tersebut tercermin dari lemahnya instrumen pengendalian serta mekanisme pengawasan yang seharusnya dijalankan oleh aparat pemerintah daerah sebagaimana mandat peraturan perundang-undangan.

Pelanggaran terhadap peruntukan ruang terjadi secara masif dan terang-terangan. Sebagai contoh, di kawasan Darajat terjadi alih fungsi lahan dari kawasan konservasi menjadi area komersial yang dibangun di dalam zona rawan bencana, sebuah pelanggaran nyata terhadap prinsip

keselamatan publik dan fungsi lindung kawasan. Fenomena serupa juga terjadi di kawasan Cipanas dan sempadan Situ Bagendit, di mana pembangunan fisik seringkali mendahului atau bahkan tidak memiliki legalitas perizinan yang sah, mengindikasikan bahwa produk hukum formal belum efektif menjadi instrumen pengendali di lapangan.

Inkonsistensi yang signifikan antara perencanaan tata ruang normatif dan implementasi faktual di wilayah Kabupaten Garut. Ketidakselarasan tersebut termanifestasi dalam alih fungsi lahan pertanian menjadi area permukiman, serta pembangunan infrastruktur pariwisata yang tidak sesuai dengan peruntukan zonasi yang diatur. Hal ini menunjukkan adanya kelemahan dalam penegakan kepatuhan terhadap dokumen perencanaan tata ruang. Implikasi dari ketidaktepatan implementasi ini tidak hanya berpotensi menimbulkan konflik pemanfaatan ruang, tetapi juga merefleksikan kurangnya komitmen terhadap Peraturan Daerah sebagai norma hukum positif.

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 29 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Garut Tahun 2011–2031 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 6 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Garut Tahun 2011–2031, pedoman tersebut semestinya menjadi dasar dalam penetapan dan pengembangan kawasan. Pelanggaran terhadap prinsip legalitas, ketimpangan distribusi ruang, dan kerusakan ekologis menjadi konsekuensi jika pengembangan pariwisata

tidak terintegrasi dalam kerangka hukum kawasan budidaya.

Kesenjangan antara norma hukum dan praktik di lapangan ini bersumber pada serangkaian persoalan tata kelola yang kompleks. Dari perspektif hukum administrasi negara, kegagalan ini tidak hanya disebabkan oleh ketidakpatuhan individu atau korporasi, melainkan juga oleh faktor-faktor internal pemerintahan. Keterbatasan sumber daya, baik anggaran maupun aparatur yang kompeten untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum, menjadi kendala struktural yang signifikan. Selain itu, lemahnya koordinasi antar instansi, inkonsistensi kebijakan, serta sosialisasi peraturan yang tidak merata menyebabkan rendahnya pemahaman dan kepatuhan publik. Namun, faktor yang paling krusial adalah adanya dominasi kepentingan ekonomi dan politik jangka pendek yang seringkali mampu mengintervensi dan melemahkan penegakan aturan tata ruang, sehingga prinsip supremasi hukum tergerus oleh tekanan-tekanan non-hukum.

Permasalahan tata ruang di Kabupaten Garut harus dipahami sebagai sebuah kegagalan tata kelola pemerintahan (*governance failure*) yang berimplikasi serius terhadap otoritas hukum negara. Ini bukan lagi sekadar isu sektoral seperti pariwisata, melainkan bukti bahwa sistem hukum tata ruang belum efektif menjadi wujud nyata otoritas negara dalam mengelola ruang wilayahnya.

Permasalahan di Kabupaten Garut bukanlah isu teknis semata, melainkan menunjukkan ketidakefektifan yang lebih luas dalam

menjalankan kebijakan publik. Meskipun kerangka hukum (norma) sudah ada, mekanisme pelaksanaannya (fakta) belum efektif. Ini menunjukkan bahwa kebijakan tata ruang yang baik tidak akan berarti tanpa implementasi yang kuat dan terkoordinasi. Kabupaten Garut menjadi sebuah studi kasus yang relevan untuk dapat dikaji, di mana ketidakteraturan pemanfaatan ruang untuk berbagai kepentingan termasuk pembangunan di sektor pariwisata menunjukkan adanya tantangan serius dalam penegakan hukum dan tata kelola pemerintahan daerah. Berdasarkan latar belakang di atas penulis ingin melakukan penelitian dengan judul **“Penetapan Kawasan Peruntukan Pariwisata Sebagai Salah Satu Perwujudan Kawasan Budidaya di Kabupaten Garut.”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah dijelaskan di atas, beberapa persoalan hukum yang menjadi fokus penelitian ini yaitu:

- a. Bagaimana kebijakan penetapan kawasan peruntukkan pariwisata dilakukan sebagai bagian dari implementasi kawasan budidaya dalam kerangka tata ruang Daerah?
- b. Bagaimana strategi Pemerintah Daerah Kabupaten Garut dalam merumuskan dan menetapkan kawasan peruntukkan pariwisata sebagai bagian dari kawasan budidaya yang sesuai dengan potensi wilayah dan peraturan tata ruang yang berlaku?

- c. Bagaimana Instrumen Pengendalian Tata Ruang di Kabupaten Garut dalam Menjamin Kepatuhan Terhadap Prinsip-Prinsip Tata Ruang dan Daya Dukung Lingkungan Sebagai Landasan Penetapan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan judul skripsi yang telah ditetapkan dan dikaitkan dengan isu utama yang menjadi fokus penelitian, maka tujuan utama dari penelitian ini adalah:

- a. Mengkaji proses penetapan kawasan peruntukkan pariwisata sebagai bagian dari implementasi kawasan budidaya dalam sistem perencanaan tata ruang Daerah.
- b. Menganalisis pendekatan yang digunakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Garut dalam merumuskan dan menetapkan kawasan peruntukkan pariwisata sebagai bagian dari kawasan budidaya yang sesuai dengan potensi wilayah dan peraturan tata ruang yang berlaku.
- c. Mengkaji instrumen pengendalian tata ruang di Kabupaten Garut dalam menjamin kepatuhan terhadap prinsip-prinsip tata ruang dan daya dukung lingkungan sebagai landasan penetapan.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih yang berarti,

baik dalam ranah teoritis maupun dalam tataran praktis, yang secara lebih rinci dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang perencanaan tata ruang wilayah dan pembangunan pariwisata berkelanjutan. Temuan dalam penelitian ini dapat memperkaya kajian akademik mengenai keterkaitan antara implementasi kebijakan tata ruang dengan dinamika sektor pariwisata di daerah.

b. Kegunaan Praktis

1. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Garut

Memberikan masukan yang konstruktif terkait optimalisasi pelaksanaan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), khususnya dalam penyesuaian antara perencanaan ruang dan pengembangan sektor pariwisata.

2. Bagi Masyarakat

Mendorong peningkatan kesadaran dan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan dan pengawasan pemanfaatan ruang, serta dalam menjaga kelestarian kawasan wisata di wilayahnya.

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Sebagai landasan atau bahan pertimbangan dalam melakukan penelitian lanjutan yang berkaitan dengan kebijakan tata ruang, pembangunan wilayah, atau pengelolaan destinasi pariwisata.

E. Kerangka Pemikiran

Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia mengandung nilai-nilai yang harus dipertahankan dalam setiap aspek kehidupan negara. Sebagai negara yang berlandaskan pada Pancasila, Indonesia memiliki filosofi yang mendalam mencakup nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan. Nilai-nilai ini menjadi pedoman utama dalam pengambilan kebijakan dan penyelesaian berbagai permasalahan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia.

Keadilan merupakan kunci untuk mencapai kemakmuran yang berarti tidak adanya ketimpangan dalam masyarakat. Nilai inti dari sila ke-5 Pancasila, yaitu keadilan sosial, pemerataan, dan keseimbangan pembangunan menjadi landasan utama dalam mewujudkan keadilan tersebut (Suryana dkk., 2015). Prinsip-prinsip ini secara langsung tercermin dalam upaya pelaksanaan Rencana Tata Ruang Wilayah (selanjutnya disingkat RTRW) yang efektif, sebagai instrumen negara untuk menjamin distribusi ruang yang adil dan merata bagi berbagai sektor seperti permukiman, pertanian, konservasi, dan pariwisata. Dalam konteks ini, RTRW tidak hanya berfungsi untuk mengatur pemanfaatan ruang, tetapi juga berperan penting dalam memastikan akses yang setara bagi seluruh lapisan masyarakat terhadap ruang dan sumber daya yang tersedia guna mendukung terciptanya pembangunan yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Secara konstitusional, landasan hukum mengenai penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam di Indonesia tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan ini menjadi dasar bagi negara, termasuk pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan pemanfaatan ruang dan sumber daya juga dalam penetapan kawasan peruntukan pariwisata sebagai bagian dari kawasan budidaya. Oleh karena itu, kebijakan tata ruang yang mengalokasikan wilayah tertentu sebagai kawasan pariwisata harus mencerminkan prinsip pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan dan berpihak pada kesejahteraan masyarakat. Selain itu, pengelolaan tata ruang yang adil juga memastikan bahwa manfaat ekonomi yang dihasilkan oleh sektor pariwisata tidak hanya dinikmati oleh investor besar, tetapi juga oleh masyarakat lokal. dapat diwujudkan melalui pemanfaatan potensi wilayah seperti pengembangan desa wisata.

a. Kebijakan Penetapan Kawasan Peruntukan Pariwisata dalam Kerangka Kawasan Budidaya

Penataan ruang adalah sebuah sistem yang mencakup proses perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian penggunaan ruang agar terjadi keserasian antara pembangunan dan pelestarian lingkungan. Penataan ruang diatur oleh Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang telah mengalami perubahan terakhir

melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, yang menegaskan bahwa seluruh wilayah negara (daratan, laut, udara) harus dikelola secara bijaksana, berdaya guna, dan berkelanjutan demi terwujudnya kesejahteraan umum serta keadilan sosial. Regulasi ini menegaskan bahwa seluruh wilayah negara harus dikelola secara bijaksana, berdaya guna, dan berkelanjutan demi terwujudnya kesejahteraan umum serta keadilan sosial.

Undang-Undang tentang Penataan Ruang menetapkan klasifikasi pokok atas ruang berdasarkan fungsi utamanya, yakni kawasan lindung dan kawasan budidaya. Kawasan budidaya dimaknai sebagai wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dimanfaatkan melalui kegiatan budidaya, berdasarkan pada kondisi serta potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan. Dalam kerangka tersebut, kawasan peruntukan pariwisata memperoleh legitimasi yuridisnya sebagai bagian dari kawasan budidaya yang dialokasikan bagi kegiatan ekonomi produktif di bidang pariwisata, dengan memperhatikan potensi dan karakteristik khas wilayah. Penetapan kawasan ini merupakan instrumen normatif bagi pemerintah daerah dalam mengarahkan pembangunan dan investasi secara terencana, selaras dengan prinsip penataan ruang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dokumen perencanaan tata ruang (RTRW) kemudian menyusun arahan pemanfaatan lahan untuk berbagai fungsi (pertanian, permukiman, industri, wisata, dan lain-lain) secara terpadu. Secara ringkas, penataan ruang dalam perspektif hukum publik menuntut agar pengalokasian fungsi ruang mengikuti peraturan perundang-undangan, otonomi daerah, dan asas pembangunan berkelanjutan (Imammulhadi, 2021).

Rencana Tata Ruang Wilayah merupakan dokumen perencanaan spasial yang memuat arah kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang wilayah, serta pengendaliannya. Dalam konteks Kabupaten Garut, pengembangan ruang wilayah telah diatur melalui Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 29 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Garut Tahun 2011–2031 yang telah mengalami perubahan terakhir melalui Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 6 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Garut Tahun 2011–2031.

Salah satu tujuan dari RTRW adalah mewujudkan kawasan budidaya yang berkelanjutan dan terintegrasi, termasuk di dalamnya adalah kawasan peruntukan pariwisata. Dalam Pasal 46 ayat (1) huruf g, ditetapkan bahwa kawasan peruntukan pariwisata merupakan bagian dari kawasan budidaya yang diarahkan untuk pengembangan kegiatan ekonomi berbasis jasa dan budaya. Adapun berbagai bentuk implementasi dari penetapan kawasan peruntukan pariwisata yang

meliputi penyusunan rencana induk, pembangunan sarana prasarana wisata, optimalisasi agrowisata, pengembangan daya tarik dan aksesibilitas, hingga penyediaan fasilitas komunikasi dan promosi merupakan bagian dari implementasi penetapan kawasan peruntukan pariwisata.

b. Strategi dan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Perumusan Kebijakan

Penyelenggaraan penataan ruang bersifat terdesentralisasi sehingga pemerintah daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota berwenang menetapkan rencana tata ruang wilayah masing-masing. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang telah mengalami perubahan terakhir melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, secara eksplisit mensyaratkan bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten, ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten. Dengan demikian, penataan ruang merupakan urusan pemerintahan publik yang melibatkan kerangka hukum di tingkat nasional dan daerah.

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam bidang penataan ruang pada dasarnya mengikuti pola yang serupa

dengan bidang pemerintahan lainnya. Dalam hal ini, kewenangan perencanaan tata ruang merupakan bagian dari urusan pemerintahan yang telah didesentralisasikan kepada pemerintah daerah. Secara yuridis, dasar pemikiran mengenai desentralisasi telah ditegaskan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen yang kemudian diperkuat melalui lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999. Kedua regulasi tersebut memberikan peluang besar bagi penguatan otonomi daerah, termasuk peran aktif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pengambilan kebijakan publik yang mencerminkan aspirasi lokal (Hamja dkk., 2021).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan terakhir mengalami perubahan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 sebagai bentuk penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir mengalami perubahan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 sebagai bentuk penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang merupakan regulasi strategis yang mengatur pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dengan menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Undang-Undang ini menegaskan prinsip desentralisasi sebagai

dasar hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, di mana pemerintah daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan secara mandiri sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pembagian kewenangan ini memungkinkan daerah, termasuk Kabupaten Garut untuk lebih leluasa dalam mengelola sumber daya alam dan potensi wilayahnya. Salah satunya melalui penyusunan dan pelaksanaan kebijakan tata ruang yang disesuaikan dengan karakteristik dan kebutuhan daerah.

Prinsip otonomi daerah diwujudkan melalui pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembagian ini bertujuan agar urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara lebih efisien dan efektif sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masing-masing daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir mengalami perubahan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 sebagai bentuk penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi undang-undang, mengklasifikasikan urusan pemerintahan ke dalam tiga kategori utama, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan umum, dan urusan pemerintahan konkuren.

Pelaksanaan perencanaan tata ruang didasarkan pada teori kewenangan, yakni kekuasaan yang bersifat formal dan bersumber dari konstitusi serta peraturan perundang-undangan, yang hanya dapat

dijalankan oleh organ negara dalam fungsi pemerintahan (Rasyid Thalib, 2006; Widagdo Harimurti, 2023). Teori ini menjadi landasan bagi pemerintah daerah dalam melakukan perbuatan hukum publik, sekaligus berfungsi sebagai pembatas agar tidak bertindak sewenang-wenang.

Perumusan dan penetapan kawasan peruntukkan pariwisata didasarkan pada asas legalitas yang mengharuskan setiap strategi dan kebijakan daerah dalam menetapkan kawasan peruntukkan pariwisata sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya dalam kerangka RTRW (Susiani, 2023). Yang menuntut agar setiap penetapan tata ruang, termasuk penunjukan kawasan wisata, harus didasari oleh peraturan perundang-undangan yang sah untuk mencegah penyalahgunaan wewenang.

Berlandaskan pada teori kedaulatan negara sebagaimana termuat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara melalui pemerintah pusat maupun daerah berwenang mengatur pemanfaatan ruang dan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Teori-teori tersebut menjadi landasan yuridis bagi kebijakan penetapan kawasan peruntukkan pariwisata dalam kerangka tata ruang daerah.

c. Instrumen Pengendalian Tata Ruang di Kabupaten Garut dalam Menjamin Kepatuhan Terhadap Prinsip-Prinsip Tata Ruang dan Daya Dukung Lingkungan Sebagai Landasan Penetapan

Pengendalian pemanfaatan ruang merupakan instrumen untuk menjamin kesesuaian antara pemanfaatan ruang dan rencana tata ruang yang diatur dalam Pasal 33 dan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang telah mengalami perubahan terakhir melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang- Undang. Dalam mengawasi pengendalian tata ruang agar pemanfaatan ruang pada kawasan pariwisata tetap sesuai dengan rencana tata ruang serta tidak melampaui daya dukung dan daya tampung lingkungan maka dibentuk seksi pengendalian dan pemanfaatan ruang (atau sering disebut seksi pengawasan dan pengendalian ruang) yang berada di bawah Bidang penataan ruang pada Dinas pekerjaan umum dan penataan ruang (PUPR).

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang telah mengalami perubahan terakhir melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang- Undang, mengamanatkan beberapa prinsip utama, di antaranya adalah keterpaduan yang menuntut adanya integrasi berbagai kepentingan lintas sektor dan wilayah, keserasian yang bertujuan mewujudkan harmoni antara struktur dan pola ruang serta antara manusia dengan lingkungannya, dan keberlanjutan yang menjamin

kelestarian fungsi serta daya dukung lingkungan bagi generasi mendatang. Prinsip daya dukung lingkungan secara khusus menekankan bahwa pemanfaatan ruang tidak boleh melampaui kapasitas ekosistem untuk menyerap dampak negatif, sehingga kelestarian sumber daya alam tetap terjaga. Prinsip-prinsip inilah yang seharusnya menjadi filter dalam setiap pengambilan keputusan terkait alokasi ruang, termasuk untuk pariwisata.

Prinsip-prinsip ini diperkuat oleh asas kemanfaatan, yang menekankan bahwa hukum harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat luas. Asas ini menuntut penyeimbangan berbagai kepentingan: kepentingan individu dengan individu lain, dengan masyarakat, antar generasi, dan antara manusia dengan ekosistemnya (Munawaroh, 2025).

Asas kemanfaatan dalam penataan ruang mengingatkan agar kebijakan tata ruang menghasilkan manfaat optimal, misalnya dengan mendorong pembangunan ekonomi (seperti pariwisata) yang juga memperhatikan keberlanjutan lingkungan dan kesejahteraan sosial. Singkatnya, prinsip ini menegaskan bahwa tujuan utama hukum (termasuk hukum tata ruang) adalah kegunaan dan kesejahteraan masyarakat, bukan semata kepastian prosedural (Agustin, 2024).

Meninjau proses penetapan kawasan peruntukan pariwisata sebagai bagian dari kawasan budidaya, ketentuan dalam undang-undang tersebut memberikan dasar yuridis yang kokoh bagi pemerintah

daerah dalam menetapkan batasan, fungsi, serta pemanfaatan ruang yang diarahkan untuk menunjang pengembangan sektor pariwisata. Kewenangan daerah meliputi perencanaan, pengelolaan, dan pengawasan atas pemanfaatan ruang, yang harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, baik dari sisi lingkungan maupun sosial. Peran ini menjadi krusial karena pembangunan kepariwisataan tidak cukup hanya bertumpu pada penyediaan infrastruktur fisik, tetapi juga memerlukan integrasi dengan nilai-nilai sosial budaya serta upaya pelestarian lingkungan sebagai bagian dari tata ruang yang holistik dan berwawasan keberlanjutan.

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif analitis, yang bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis objek hukum yang dikaji dalam hal ini kebijakan penetapan kawasan peruntukan pariwisata sebagai bagian dari kawasan budidaya di Kabupaten Garut serta menganalisis norma-norma hukum yang mengaturnya dan implementasi pelaksanaannya.

Pendekatan ini dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder untuk memperoleh pemahaman yang utuh atas permasalahan hukum yang diteliti. Dengan metode ini, peneliti tidak hanya menyajikan fakta hukum sebagaimana

adanya, tetapi juga menelaah kedalaman norma untuk menemukan kesesuaian antara hukum yang berlaku dan realitas pelaksanaannya.

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yakni suatu pendekatan yang bertumpu pada studi terhadap norma-norma hukum positif yang berlaku, terutama yang berkaitan dengan penataan ruang dan pengembangan sektor pariwisata. Pendekatan ini difokuskan pada penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan, peraturan daerah, serta dokumen-dokumen hukum lainnya yang menjadi dasar dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan tata ruang di Kabupaten Garut. Pendekatan ini digunakan untuk menelusuri dan mengevaluasi sejauh mana regulasi yang diterapkan di tingkat daerah memiliki konsistensi, relevansi, serta keterpaduan dengan norma hukum yang berlaku secara nasional, termasuk di antaranya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang telah mengalami perubahan terakhir melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Lebih jauh, pendekatan yuridis normatif ini bertujuan untuk mengevaluasi sejauh mana pelaksanaan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di Kabupaten Garut telah dijalankan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku. Selain itu, pendekatan ini juga berperan penting dalam menilai bagaimana norma hukum tersebut mengarahkan

dan membingkai pengembangan sektor pariwisata agar berjalan secara berkelanjutan, berkeadilan, serta berpihak pada kepentingan masyarakat dan kelestarian lingkungan.

Dengan demikian, pendekatan yuridis normatif dalam penelitian ini tidak hanya bertujuan untuk menelaah aturan secara tekstual, tetapi juga untuk menilai fungsi normatif hukum dalam mewujudkan tata ruang yang efektif dan mendukung pertumbuhan pariwisata daerah secara terstruktur dan legalistik.

3. Tahap Penelitian

Dalam rangka mendukung pelaksanaan studi ini, data dan informasi dikumpulkan melalui penelusuran terhadap regulasi hukum, literatur buku, serta artikel ilmiah yang relevan dengan permasalahan yang diteliti. Tahap awal dari penelitian ini dilakukan melalui:

a) Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan dilakukan dengan cara menghimpun, mengklasifikasi, dan mengkaji berbagai sumber informasi yang relevan untuk memperoleh dasar-dasar teoritis yang mendukung objek kajian. Kegiatan ini menggunakan data hukum berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier sebagai referensi utama dalam mengkonstruksi kerangka analisis penelitian.

1. Bahan-bahan hukum primer, yakni melakukan

penelitian terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang bersifat mengikat persoalan yang akan diteliti berupa:

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang telah mengalami perubahan terakhir melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, merupakan pedoman utama dalam penyusunan kebijakan tata ruang di tingkat nasional.
 - b. Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 29 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Garut Tahun 2011 – 2031, yang telah mengalami perubahan terakhir melalui Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Garut Tahun 2011 – 2031.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan atas bahan hukum primer. Bahan yang dipakai adalah buku, jurnal, ataupun dokumen-

dokumen yang memiliki keterkaitan dengan objek penelitian.

3. Bahan hukum tersier, yakni bahan yang bersifat sebagai pelengkap dalam memberi informasi serta penjelasan terkait dengan bahan hukum primer serta bahan hukum sekunder. Bahan yang digunakan adalah artikel, majalah, koran, dan internet.

b. Penelitian Lapangan

Sebagai pelengkap data sekunder yang telah didapatkan dalam penelitian kepustakaan maka dilakukan wawancara terhadap topik yang diteliti dengan narasumber yang informan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan, yaitu:

a) Teknik Kepustakaan (*Library Research*)

Sumber data kepustakaan dalam penelitian ini diperoleh dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan isu hukum yang dikaji, serta dari berbagai literatur pendukung seperti buku-buku ilmiah, jurnal akademik, skripsi, artikel, tesis, dan referensi lainnya yang memiliki keterkaitan substansial dengan topik pembahasan.

b) Penelitian Lapangan

Studi Lapangan yang akan dilakukan penulis adalah dengan pengumpulan data melalui wawancara.

5. Alat Pengumpulan Data

a. Data Penelitian Kepustakaan

Instrumen pengumpulan data dalam penelitian kepustakaan ini dilakukan melalui metode studi dokumentasi, di mana peneliti menghimpun informasi dengan menelaah berbagai dokumen yang memiliki relevansi langsung terhadap permasalahan yang diteliti.

b. Data Penelitian Lapangan

Dalam penelitian lapangan, instrumen pengumpulan data yang digunakan berupa daftar pertanyaan terstruktur yang disusun sesuai dengan fokus kajian penelitian. Pelaksanaan wawancara dilakukan secara langsung atau tatap muka, dengan memanfaatkan alat bantu seperti telepon genggam, lembar kertas, alat tulis, dan perangkat laptop untuk mendokumentasikan hasil wawancara secara optimal.

6. Analisis Data

Pada penelitian hukum normatif data akan dianalisa secara yuridis normatif, suatu proses sistematis yang bertujuan untuk mengkaji dan mengevaluasi norma-norma hukum yang relevan dengan isu yang diteliti, baik berupa peraturan perundang-undangan, asas hukum, doktrin, maupun putusan pengadilan.

Melalui proses ini, peneliti tidak hanya menguraikan isi norma hukum secara tekstual, tetapi juga menafsirkan makna hukumnya serta menilai sejauh mana norma tersebut selaras, konsisten, dan aplikatif dalam konteks permasalahan hukum yang diangkat. Dengan demikian,

analisis ini berfungsi untuk menyingkap sejauh mana norma hukum mampu memberikan solusi yang tepat secara normatif terhadap persoalan yang berkembang dalam praktik.

7. Lokasi Penelitian

Penulis melakukan penelitian di beberapa lokasi dalam hal untuk menghimpun data primer dan data sekunder, yakni:

a. Perpustakaan

1. Perpustakaan Saleh Adiwinata Fakultas Hukum Universitas Pasundan di Jalan Lengkong Dalam No. 17, Kota Bandung, Jawa Barat.
2. Dinas Arsip dan Perpustakaan Kota Bandung yang berlokasi di Jl. Seram No. 2, Citarum, Kec. Bandung Wetan, Kota Bandung, Jawa Barat 40115.

b. Lokasi Lain

1. Instansi Biro Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Pertahanan Republik Indonesia di Jalan Medan Merdeka Barat No. 13-14 Jakarta Pusat.
2. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Garut di Jalan Patriot No. 8, Sukagalih, Kec. Tarogong Kidul, Kabupaten Garut, Jawa Barat.
3. Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Garut di Jalan Raya Semarang No. 117, Sukagalih, Kec. Tarogong Kidul, Kabupaten Garut, Jawa Barat.