

BAB II

PENETAPAN PERUNTUKAN PARIWISATA DI KAWASAN BUDIDAYA

DALAM PERSPEKTIF PENATAAN RUANG

A. Hukum Tata Negara

Hukum Tata Negara merupakan suatu cabang hukum yang mengatur dan tata laksana suatu Negara. Hukum Tata Negara berfungsi sebagai kerangka fundamental dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara, mengatur bagaimana struktur keorganisasian negara dibentuk, kewenangan dijalankan, dan hubungan antara lembaga negara dengan warga negara diformulasikan. Menurut Jimly Asshiddiqie dalam *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi* menegaskan bahwa hukum tata negara memuat norma-norma fundamental yang menjadi pijakan legitimasi pelaksanaan kekuasaan negara secara sah dan adil (Asshiddiqie, 2005).

Sebagai hukum publik, Konstitusi atau Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 adalah sumber hukum utama formal, sering disebut *the supreme law of the land* atau hukum tertinggi. Pancasila sebagai dasar filsafat negara dan pandangan hidup bangsa Indonesia merupakan sumber hukum materiil yang wajib menjadi landasan dalam pembentukan setiap peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, Pancasila merupakan alat penguji untuk setiap peraturan perundang -

undangan yang berlaku untuk menilai sah atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan.

Setiap ketentuan hukum yang bertentangan dengan Pancasila tidak mempunyai kekuatan mengikat. Dalam sistem norma hukum nasional, Pancasila ditempatkan sebagai norma hukum fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*) yang memiliki kedudukan tertinggi dalam hierarki norma hukum, dan darinya seluruh norma hukum di bawahnya memperoleh legitimasi serta keberlakuannya (AR dkk., 2023).

Objek kajian ilmu hukum tata negara adalah negara dan konstitusi yang di mana negara sebagai objek kajiannya, dalam Hukum Tata Negara membahas semua aspek hukum yang berkaitan dengan negara. Demikian juga dengan konstitusi, mempelajari Hukum Tata Negara sebagai unsur utama yang harus dipelajari adalah konstitusi, artinya dengan melihat konstitusi maka akan diketahui Hukum Tata Negara suatu negara. Terdapat dua materi muatan atau objek yang dipelajari oleh Hukum Tata Negara Indonesia. Kedua materi atau objek tersebut, yaitu:

1. *Primary Law*, Konstitusi Indonesia (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).
2. *Secondary Law* atau *Organic Law*, Undang-Undang (yaitu Undang- Undang yang dibentuk atas dasar perintah langsung dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

untuk memberi makna pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam praktik).

Sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut, dapat dijelaskan bahwa peraturan yang di atasnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang di bawahnya, atau peraturan yang hirarki lebih rendah harus mengikuti yang di atasnya.

Kedudukan Hukum Tata Negara dalam perspektif hukum positif Indonesia memiliki signifikansi fundamental. Prinsip kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum terefleksikan melalui sistem pembagian kekuasaan serta jaminan terhadap hak-hak dasar warga negara. Oleh karena itu, setiap kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam maupun penataan ruang wajib berlandaskan pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal tersebut tidak hanya mengatur aspek kepemilikan tetapi juga memuat tujuan konstitusional atas penguasaan negara, yaitu untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Dengan demikian, Hukum Tata Negara menegaskan bahwa kebijakan penataan ruang memiliki legitimasi konstitusional yang bersifat mengikat, menempatkan kepentingan rakyat sebagai tujuan utama, serta menjadi pembatas bagi setiap kebijakan yang berpotensi menyimpang dari amanat konstitusi.

B. Teori Kewenangan

Pelaksanaan perencanaan tata ruang tidak dapat dilepaskan dari teori kewenangan, yang merujuk pada kekuasaan yang bersifat formal, yakni kekuasaan yang berasal dari Konstitusi atau Undang-Undang Dasar serta peraturan perundang-undangan. Kekuasaan formal ini secara eksklusif dimiliki oleh lembaga negara yang menjalankan fungsi pemerintahan (Alamsah Deliarnoor dkk., 2023). Fokus kajian teori kewenangan berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah untuk melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum publik. Kewenangan berfungsi untuk membatasi lembaga negara selaku penyelenggara negara dalam melaksanakan pemerintahan negara agar tidak sewenang-wenang (Widagdo Harimurti, 2023, hlm. 78). Kewenangan ini berfungsi sebagai

pembatas bagi lembaga negara selaku penyelenggara negara dalam melaksanakan pemerintahan agar tidak bertindak sewenang-wenang. Terdapat tiga cara utama perolehan wewenang pemerintahan terdiri atas:

1. Atribusi

Atribusi adalah Pemberian wewenang baru kepada suatu jabatan atau badan oleh Konstitusi atau undang-undang. Wewenang ini bersifat asli dan tidak berasal dari wewenang yang sudah ada. Ciri khas atribusi adalah penciptaan kekuasaan baru yang tidak derivatif, tidak membebankan kewajiban pelaporan atas pelaksanaannya, harus berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan pemegang wewenang atribusi dapat mendelegasikannya tanpa pemberitahuan sebelumnya kepada badan yang memberikan wewenang (Ardiansyah, 2022).

2. Delegasi

Delegasi adalah Pelimpahan wewenang yang sudah ada dari badan atau pejabat pemerintah yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah, dengan tanggung jawab penuh beralih kepada penerima delegasi. Delegasi harus bersifat definitif (pemberi delegasi tidak lagi menggunakan wewenang tersebut), harus berdasarkan ketentuan hukum, dan tidak dapat diberikan kepada bawahan dalam hubungan kepegawaian hierarkis (Ardiansyah, 2022).

3. Mandat

Mandat adalah Penugasan wewenang dari badan atau pejabat pemerintah yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah, di mana tanggung jawab dan akuntabilitas tetap berada pada pemberi mandat. Mandat adalah penugasan tugas, bukan pengalihan wewenang, dan penerima mandat bertindak atas nama pemberi mandat (Ardiansyah, 2022).

Praktik penyelenggaraan pemerintahan, pejabat seringkali dihadapkan pada situasi di mana peraturan perundang-undangan tidak mengatur secara jelas, tidak lengkap, atau bahkan tidak ada sehingga diperlukan tindakan cepat dan tepat. Dalam konteks ini, konsep diskresi menjadi sangat relevan.

4. Diskresi

Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret dalam penyelenggaraan pemerintahan ketika undang-undang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau terjadi stagnasi pemerintahan. Diskresi sangat penting untuk memperlancar peran, tugas, dan tanggung jawab pemerintah dalam melaksanakan pembangunan serta tugas pelayanan publik yang luas dan berat.

Esensi diskresi adalah pengambilan keputusan yang cepat, tepat, dan berfaedah terhadap sesuatu yang belum diatur oleh

hukum atau aturannya tidak jelas, namun keputusan tersebut harus tetap dibingkai oleh hukum (Asmara, 2022). Tujuannya adalah untuk memfasilitasi administrasi pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan demi kepentingan dan kemanfaatan publik yang lebih luas (Ridwan, 2009).

C. Otonomi Daerah

Otonomi daerah dan sekaligus kewenangannya dalam penataan ruang berasal dari asas desentralisasi seperti diatur dalam 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. Dalam buku *Hukum Pemerintahan Daerah* karya Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, ditegaskan bahwa asas legalitas, desentralisasi, dan kemanfaatan menjadi pilar hukum bagi penyelenggaraan daerah, termasuk dalam menyusun dan menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) (Syarifin & Handari, 2005).

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia tidak terlepas dari konsep otonomi daerah, yang merupakan hak dan wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya serta

pemerintahannya sendiri berdasarkan prakarsa, potensi, dan kemampuan daerah (Lenny Marit dkk., 2021). Secara etimologis, otonomi berasal dari bahasa Yunani “*autos*” yang berarti sendiri dan “*nomos*” yang berarti aturan atau hukum, sehingga dapat diartikan sebagai mengatur diri sendiri atau membuat hukum sendiri. Dalam perkembangannya, konsep ini mencakup pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*) selain pembuatan peraturan lokal.

Definisi otonomi daerah telah berkembang seiring dengan perubahan undang-undang. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 mendefinisikannya sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai peraturan perundang-undangan. Kemudian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memperluasnya menjadi kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015) semakin mempertegas definisi ini sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, otonomi daerah dapat dipahami sebagai kewenangan atau kekuasaan suatu wilayah untuk mengatur dan mengelola demi kepentingan

wilayah atau komunitasnya sendiri, mencakup pengaturan keseimbangan ekonomi, politik, dan keuangan, serta pengaturan sosial, budaya, dan ideologis sesuai adat istiadat dan tradisi lokal.

Implementasi otonomi daerah secara fundamental didasarkan pada asas- asas tertentu. Asas legalitas, desentralisasi, dan kemanfaatan menjadi pilar hukum bagi penyelenggaraan daerah, termasuk dalam menyusun dan menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Prinsip-prinsip otonomi daerah menurut Mardiasmo dan Abdullah dalam buku yang berjudul Pengantar Otonomi Daerah dan Desa (Lenny Marit dkk., 2021) meliputi demokrasi, partisipasi masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta mempertimbangkan potensi dan keanekaragaman daerah.

1. Asas legalitas menuntut agar penyelenggaraan negara dan pemerintahan didasarkan pada norma hukum yang berlaku. Hal ini berarti pejabat negara tidak boleh melakukan tindakan tanpa dasar hukum atau dengan kata lain “*rule of law, not of man*” (Jayanti, 2023). Dalam konteks penataan ruang, setiap penetapan tata ruang, termasuk penunjukan kawasan wisata, harus didasari oleh peraturan perundang-undangan yang sah. Asas ini mencerminkan prinsip kedaulatan hukum dalam negara hukum dan mencegah penyalahgunaan wewenang (Ardiansyah, 2022).
2. Asas desentralisasi merupakan pelimpahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom. Asas ini

- diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022) Pasal 1 angka 8 dan Pasal 18 UUD 1945, yang mewujudkan otonomi daerah. Secara spesifik, asas desentralisasi berarti bahwa perencanaan dan penataan ruang di daerah menjadi kewenangan pemerintah daerah. Dengan kata lain, pemerintah daerah (provinsi/kabupaten) diberi kewenangan untuk mengatur rumah tangga pemerintahan daerahnya sendiri, termasuk dalam menyusun peraturan tata ruang. Asas ini bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pemerintahan dan memberi ruang bagi aspirasi lokal dalam pembangunan (Lenny Marit dkk., 2021).
3. Asas kemanfaatan 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. Dalam penataan ruang, asas kemanfaatan mengingatkan agar kebijakan tata ruang menghasilkan manfaat optimal, misalnya dengan mendorong pembangunan ekonomi (seperti pariwisata) yang juga memperhatikan keberlanjutan lingkungan dan kesejahteraan sosial (Ayu Paramitha dkk., 2023).

Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah diatur berdasarkan prinsip kesatuan dan desentralisasi. Kewenangan perencanaan tata ruang merupakan bagian dari urusan pemerintahan yang telah

didesentralisasikan kepada pemerintah daerah. Dasar yuridis mengenai desentralisasi ini telah ditegaskan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen kemudian diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang memberikan peluang besar bagi penguatan otonomi daerah, termasuk peran aktif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pengambilan kebijakan publik yang mencerminkan aspirasi lokal.

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, merupakan regulasi strategis yang mengatur pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, menegaskan prinsip desentralisasi sebagai dasar hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Melalui undang-undang ini, 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, 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.

Kewenangan daerah ini meliputi perencanaan, pengelolaan, dan pengawasan atas pemanfaatan ruang, yang harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, baik dari sisi lingkungan maupun sosial.

Otonomi daerah menjamin setiap daerah memiliki peluang yang sama untuk berkembang berdasarkan potensi yang ada. Potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia akan dapat digali secara optimal apabila masing-masing daerah diberi keleluasaan dan jaminan untuk menentukan yang terbaik. Otonomi daerah sebagai satu bentuk desentralisasi kebijakan pemerintahan yang bertujuan dalam mendekatkan pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara keseluruhan agar merata dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerah bersangkutan (Guntoro, 2021).

Hubungan keuangan pusat dan daerah, dengan prinsip *money follows function* menjadi krusial. Prinsip ini mengimplikasikan bahwa pendelegasian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah harus disertai dengan transfer sumber daya keuangan yang sesuai. Hal ini berarti ketika pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk melaksanakan pelayanan publik dan pembangunan di wilayahnya, mereka juga harus menerima dukungan finansial yang memadai, baik melalui subsidi, bantuan, pinjaman, maupun sumber pendapatan yang cukup seperti Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan transfer antar-pemerintahan. Tujuannya adalah agar daerah mampu

mengelola urusannya sendiri secara mandiri, mengurangi ketergantungannya pada bantuan pemerintah pusat.

Implementasi otonomi daerah, meskipun bertujuan untuk memberdayakan daerah juga dapat menimbulkan dilema. Pemberian otonomi yang luas, jika tidak diimbangi dengan pemahaman dan komitmen yang kuat terhadap prinsip keterpaduan dan keberlanjutan dapat berujung pada fokus yang berlebihan pada kepentingan ekonomi jangka pendek.

D. Penataan Ruang

Penataan ruang merupakan instrumen penting dalam pembangunan wilayah yang berkelanjutan. Penataan ruang didefinisikan sebagai suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Penataan ruang mencakup tahapan perumusan kebijakan, pengaturan pemanfaatan ruang, serta pengawasan atas penggunaannya. Lebih dari sekadar pengelolaan aspek fisik wilayah, penataan ruang berfungsi sebagai instrumen kebijakan yang bersifat strategis untuk mengarahkan pemanfaatan ruang secara terarah, terpadu, dan berkelanjutan sesuai dengan tujuan pembangunan wilayah.

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, mendefinisikan penataan ruang sebagai suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang dengan prinsip-prinsip utama seperti keterpaduan, keberlanjutan, dan keseimbangan fungsi ruang (lindung dan budidaya). Tujuan utamanya adalah untuk menciptakan ruang nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan dengan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional (Sutaryono dkk., 2020).

Wilayah negara Indonesia terdiri dari wilayah nasional sebagai suatu kesatuan wilayah provinsi dan wilayah kabupaten/kota yang masing-masing merupakan sub-sistem ruang menurut batasan administrasi. Di dalam sub- sistem tersebut terdapat sumber daya manusia dengan berbagai macam kegiatan pemanfaatan sumber daya alam dengan sumber daya buatan dengan tingkat pemanfaatan ruang yang berbeda-beda (Ridwan & Sodik, 2016, hlm. 20).

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.

Urusan Pemerintahan Absolut adalah urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, seperti politik luar negeri, pertahanan, dan keamanan. Sementara itu, urusan pemerintahan konkuren adalah urusan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah (provinsi serta kabupaten/kota). Urusan konkuren inilah yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan konkuren dibagi lagi menjadi dua, yaitu Urusan Wajib (yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan non-pelayanan dasar) dan urusan pilihan.

Berdasarkan lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sektor Kepariwisata secara eksplisit diklasifikasikan sebagai salah satu dari delapan Urusan Pemerintahan Pilihan. Disebut pilihan karena penyelenggaraannya disesuaikan dengan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Bagi daerah seperti Kabupaten Garut yang memiliki potensi pariwisata unggulan, maka penyelenggaraan urusan kepariwisataan menjadi wajib untuk dilaksanakan.

Pembagian kewenangan yang lebih rinci dalam sub-urusan destinasi pariwisata diatur secara jelas dalam Lampiran Matriks Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut:

1. Pemerintah pusat berwenang menetapkan daya tarik wisata, kawasan strategis pariwisata, dan destinasi pariwisata berskala

nasional.

2. Pemerintah daerah provinsi berwenang mengelola daya tarik wisata, kawasan strategis pariwisata, dan destinasi pariwisata berskala provinsi, serta mengelola destinasi pariwisata yang lintas kabupaten/kota.
3. Pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan penuh untuk mengelola daya tarik wisata kabupaten/kota, mengelola kawasan strategis pariwisata kabupaten/kota, dan mengelola destinasi pariwisata kabupaten/kota.

Landasan hukum yang sangat kuat bagi Pemerintah Kabupaten Garut untuk secara mandiri menetapkan dan mengelola kawasan-kawasan strategis pariwisata di wilayahnya, seperti yang telah diidentifikasi dalam RTRW dan RIPPARDA. Lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga menetapkan kriteria yang menjadi dasar pembagian urusan pemerintahan konkuren tersebut. Kriteria ini penting untuk memahami logika di balik pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah. Beberapa kriteria yang relevan untuk urusan pariwisata sebagai berikut:

1. Lokasi

Suatu urusan menjadi kewenangan kabupaten/kota jika lokasinya sepenuhnya berada di dalam wilayah kabupaten/kota tersebut. Destinasi wisata seperti Pantai Santolo atau Kawah Darajat jelas berada sepenuhnya di dalam wilayah Kabupaten Garut.

2. Pengguna

Kewenangan diserahkan kepada kabupaten/kota jika pengguna atau penerima manfaat utama dari layanan tersebut adalah masyarakat di dalam kabupaten/kota yang bersangkutan.

3. Manfaat atau Dampak Negatif

Kewenangan berada di tingkat kabupaten/kota jika manfaat atau dampak negatif dari penyelenggaraan urusan tersebut hanya dirasakan oleh masyarakat di dalam daerah kabupaten/kota. Ini adalah kriteria yang sangat penting; masalah seperti kemacetan, sampah, atau konflik sosial akibat pariwisata di Cipanas, misalnya, dampak utamanya dirasakan oleh masyarakat Garut, sehingga pengelolaannya menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah Garut.

4. Efisiensi dan Efektivitas

Penyelenggaraan urusan akan lebih efisien dan efektif jika ditangani oleh tingkatan pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat. Pengelolaan destinasi wisata lokal tentu akan lebih responsif jika dilakukan oleh Pemda Kabupaten Garut yang lebih

memahami kondisi lapangan.

Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten atau Kota (RTRWK) adalah penjabaran RTRWP ke dalam kebijakan dan strategi pengembangan wilayah kabupaten/kota yang sesuai dengan fungsi dan peranannya dalam pengembangan wilayah ini (R. P. Sitorus, 2019, hlm. 60). Dokumen RTRW Kabupaten berfungsi sebagai instrumen hukum strategis untuk mengarahkan pemanfaatan ruang dalam jangka waktu selama 20 tahun dan dapat ditinjau kembali selama 5 tahun.

Rencana tata ruang wilayah kabupaten berfungsi sebagai alokasi ruang untuk berbagai kegiatan sosial ekonomi masyarakat dan kegiatan pelestarian lingkungan dalam wilayah kabupaten, mengatur keseimbangan dan keserasian peruntukan ruang, sebagai dasar penyusunan indikasi program utama jangka menengah lima tahunan untuk dua puluh tahun, dan sebagai dasar dalam pemberian izin pemanfaatan ruang dalam wilayah kabupaten (R. P. Sitorus, 2019, hlm. 64). Penataan ruang harus berlandaskan pada prinsip-prinsip utama seperti keterpaduan, keberlanjutan, dan keseimbangan fungsi ruang (lindung dan budidaya). Selain itu, terdapat prinsip-prinsip lain yang memastikan efektivitas dan keberlanjutan penataan ruang terdiri atas

5. Konseptualisasi

Melibatkan proses pemikiran holistik untuk membentuk

konsep suatu wilayah, yang membutuhkan visi yang jelas untuk masa depan wilayah tersebut. Visi ini akan diterjemahkan ke dalam desain spasial, memastikan bahwa kebijakan penataan ruang mendukung pencapaian visi berdasarkan karakteristik regional dan prospek masa depan.

6. Pemilihan Jenis Kegiatan

Pemilihan kegiatan harus sepenuhnya didasarkan pada visi yang telah ditetapkan untuk wilayah tersebut. Kegiatan yang direkomendasikan dalam rencana tata ruang harus secara langsung atau tidak langsung mendukung pencapaian tujuan pembangunan di wilayah tersebut.

7. Pertimbangan Rasionalitas

Pertimbangan rasional untuk kegiatan masa depan harus dimatangkan sejak dini untuk mencegah hilangnya orientasi selama implementasi rencana tata ruang. Pertimbangan ini juga berfungsi sebagai langkah antisipatif terhadap potensi penolakan terhadap rencana tata ruang yang telah disiapkan.

8. Pengambilan Keputusan

Pertimbangan rasional digunakan dalam proses pengambilan keputusan saat ini mengenai tindakan masa depan. Melibatkan berbagai pemangku kepentingan sangat penting untuk memastikan bahwa keputusan yang diambil memiliki legitimasi dan justifikasi yang kuat.

9. Alokasi Ruang

Alokasi ruang yang sistematis dan rasional untuk berbagai penggunaan adalah jiwa dari kebijakan penataan ruang. Semua ide inti sebelumnya berpuncak pada perencanaan yang berkaitan dengan alokasi ruang, karena ini merupakan tahap akhir perencanaan yang diwujudkan dalam kebijakan penataan ruang yang direkomendasikan untuk suatu wilayah.

Selain itu, dari konsep *Land Use Planning* (LUP) terdapat 11 prinsip perencanaan tata guna lahan yang relevan seperti berorientasi lokal dalam metode dan substansi, mempertimbangkan pandangan budaya dan struktur berdasarkan kearifan lokal, mempertimbangkan strategi tradisional untuk penyelesaian masalah dan konflik, berasumsi bahwa pembangunan pedesaan adalah proses *bottom-up* yang mendorong swadaya dan tanggung jawab diri, merupakan proses dialog, transparan, diferensiasi pemangku kepentingan dan pendekatan gender sebagai prinsip inti, kerja sama interdisipliner, proses iteratif, fleksibel, dan terbuka, serta berorientasi pada implementasi (Sutaryono dkk., 2020).

E. Kawasan Lindung dan Kawasan Budidaya

Dalam kerangka hukum penataan ruang di Indonesia, 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, memperkenalkan sebuah klasifikasi fundamental yang menjadi dasar bagi seluruh alokasi dan pengendalian pemanfaatan ruang. Klasifikasi ini membagi ruang wilayah ke dalam dua fungsi utama, yaitu kawasan lindung dan kawasan budidaya. Pembedaan ini bukan sekadar terminologi teknis, melainkan merupakan instrumen yuridis strategis untuk menyeimbangkan antara kebutuhan pelestarian lingkungan dengan dorongan pembangunan ekonomi.

Menurut Pasal 1 Angka 21 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, kawasan lindung adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan. Kawasan Lindung didefinisikan sebagai wilayah yang fungsi utamanya adalah untuk melindungi kelestarian lingkungan hidup, yang mencakup sumber daya alam, sumber daya buatan, serta nilai sejarah dan budaya bangsa.

Penetapan suatu area sebagai kawasan lindung bertujuan untuk mencegah terjadinya kerusakan fungsi lingkungan, menjaga

keanekaragaman hayati, serta memitigasi dampak negatif dari kegiatan manusia yang dapat menimbulkan bencana. Contoh dari kawasan lindung meliputi kawasan hutan lindung, kawasan resapan air, sempadan sungai dan danau, serta kawasan suaka alam. Dalam konteks penelitian ini, kawasan yang telah ditetapkan sebagai kawasan lindung oleh peraturan daerah seharusnya mendapatkan perlindungan ketat dari aktivitas yang dapat mengganggu fungsi ekologisnya.

Menurut Pasal 1 Angka 22 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, kawasan budidaya adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan. Salah satu kawasan budidaya, yaitu kawasan pariwisata yang terdiri atas pariwisata budaya, pariwisata alam, dan pariwisata buatan (R. P. Sitorus, 2019).

Kawasan Budidaya adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan yang dimilikinya. Kawasan ini merupakan ruang yang secara legal dialokasikan untuk berbagai kegiatan produktif yang menunjang

perekonomian, seperti pertanian, perumahan, industri, dan termasuk pariwisata. Penetapan kawasan budidaya bertujuan untuk mengarahkan pembangunan agar berjalan secara efisien, teratur, dan dapat memberikan manfaat ekonomi yang optimal bagi masyarakat. Dengan demikian, kawasan peruntukan pariwisata yang menjadi fokus dalam penelitian ini secara yuridis merupakan bagian dari kawasan budidaya.

Hubungan antara kawasan lindung dan kawasan budidaya bersifat komplementer namun sekaligus rentan terhadap konflik. Idealnya, Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) harus mampu menciptakan keharmonisan antara kedua fungsi tersebut, di mana kegiatan di kawasan budidaya tidak merusak integritas kawasan lindung di sekitarnya.

Kegagalan dalam mempertahankan demarkasi yang jelas antara kedua kawasan ini menjadi akar dari berbagai permasalahan lingkungan dan sosial, seperti alih fungsi lahan ilegal, degradasi ekosistem, dan peningkatan risiko bencana. Oleh karena itu, pemahaman yang mendalam mengenai definisi, fungsi, dan batasan hukum dari kawasan lindung dan kawasan budidaya menjadi esensial dalam menganalisis implementasi kebijakan tata ruang di suatu daerah.

F. Pariwisata dan Penetapan Peruntukan Pariwisata

Pariwisata sendiri di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, terakhir diubah dengan Undang-Undang No 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-undang, didefinisikan sebagai aktivitas wisata yang didukung berbagai fasilitas oleh masyarakat, pengusaha, dan pemerintah, yang berperan penting dalam mendorong ekonomi daerah, menciptakan lapangan kerja, dan mempromosikan budaya serta alam lokal. Pariwisata merupakan sektor yang memiliki potensi besar dalam pembangunan, terutama di tingkat daerah. Konsep pariwisata secara lebih luas mencakup lima komponen utama, yaitu atraksi dan lingkungan destinasi, fasilitas dan layanan destinasi, aksesibilitas destinasi, citra destinasi, dan harga bagi konsumen (Maksimilianus dkk., 2023).

Pariwisata berkelanjutan menjadi salah satu upaya yang terpadu dalam proses pengembangan kualitas hidup dengan cara menyeimbangkan antara penyediaan dan pengembangan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya alam dan budaya secara berkelanjutan hingga masa mendatang. Arti pariwisata berkelanjutan yaitu pembangunan pariwisata yang sesuai dengan kebutuhan wisatawan dengan tetap memperhatikan lingkungan tetap lestari dan memberi manfaat baik di masa sekarang hingga masa depan

(Hasibuan dkk., 2017; Satrio Wibowo & Arviana Belia, 2023). Konsep ini mengakui bahwa pariwisata, jika tidak dikelola dengan baik, dapat menyebabkan dampak negatif seperti kerusakan lingkungan, pengusuran komunitas lokal, ketidaksetaraan ekonomi, dan hilangnya identitas budaya.

Pariwisata berkelanjutan berupaya mencapai keseimbangan antara aspek ekonomi, lingkungan, dan sosial pariwisata. Pariwisata berkelanjutan didasarkan pada sejumlah prinsip atau pilar untuk memastikan bahwa industri pariwisata dapat berkembang sambil meminimalkan dampak negatifnya. Melalui penerapan prinsip-prinsip ini, pariwisata berkelanjutan berupaya menciptakan pengalaman wisata yang bermakna, mendukung keberlanjutan ekologis, sosial, dan ekonomi untuk generasi yang akan datang (Maksimilianus dkk., 2023).

Hubungan antara penataan ruang dan pariwisata bersifat saling memperkuat. Penataan ruang yang efektif menyediakan kepastian hukum dan arahan zonasi yang jelas bagi pengembangan wisata. Sebaliknya, dinamika pengembangan pariwisata menuntut penyesuaian tata ruang agar tetap relevan dan inklusif. Penetapan kawasan pariwisata sebagai bagian dari kawasan budidaya harus mempertimbangkan keterkaitan dengan sektor lain, seperti pertanian, lingkungan hidup, dan budaya lokal, agar tidak terjadi konflik pemanfaatan ruang atau degradasi fungsi kawasan. Ini adalah kunci untuk memastikan bahwa pembangunan pariwisata tidak hanya legal

secara formal, tetapi juga efektif dalam mencapai tujuan keberlanjutan dan keadilan sosial.

Implementasi kebijakan merupakan tahap krusial yang menjembatani perumusan kebijakan dengan pencapaian tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan didefinisikan sebagai pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk formal ataupun perintah-perintah ataupun keputusan lainnya. Proses ini sangat kompleks, melibatkan dimensi organisasi, kepemimpinan, bahkan manajerial dari pemerintah sebagai pemegang otoritas. Pada intinya, implementasi kebijakan publik adalah upaya untuk merealisasikan suatu keputusan atau kesepakatan yang telah ditetapkan sebelumnya (Syahrudin, 2019).

G. Prinsip-Prinsip Tata Ruang dan Daya Dukung Lingkungan

Penyelenggaraan penataan ruang tidak dapat dilepaskan dari serangkaian prinsip fundamental yang menjadi landasan filosofis dan yuridisnya. 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 mengamanatkan bahwa seluruh proses perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian ruang harus diselenggarakan berdasarkan asas-asas

yang telah ditetapkan. Prinsip-prinsip ini berfungsi sebagai pedoman untuk memastikan bahwa penataan ruang dapat mencapai tujuannya, yaitu mewujudkan ruang wilayah yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Beberapa prinsip utama, antara lain:

1. Prinsip Keterpaduan

Prinsip ini menuntut agar penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor (misalnya pariwisata, pertanian, dan lingkungan hidup), lintas wilayah, serta lintas pemangku kepentingan, termasuk pemerintah, swasta, dan masyarakat. Keterpaduan menjadi kunci untuk mencegah terjadinya tumpang tindih kebijakan dan konflik kepentingan yang dapat menghambat pembangunan yang harmonis, di mana satu sektor berkembang tanpa merusak potensi sektor lainnya.

2. Prinsip Keserasian, Keselarasan, dan Keseimbangan

Prinsip ini menekankan pentingnya mewujudkan keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan. Penataan ruang harus mampu menjaga keseimbangan pertumbuhan antardaerah serta antara kawasan perkotaan dan perdesaan, sehingga pembangunan tidak menciptakan ketimpangan atau merusak tatanan ekologis dan sosial budaya yang sudah ada.

3. Prinsip Keberlanjutan

Prinsip yang menegaskan bahwa penataan ruang harus menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung serta daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang. Pemanfaatan sumber daya alam harus dilakukan secara bijaksana agar kualitas ruang tetap terjaga dan tidak habis dieksploitasi untuk kepentingan sesaat.

Prinsip keberlanjutan secara operasional diwujudkan melalui konsep Daya Dukung dan Daya Tampung Lingkungan Hidup. Daya dukung lingkungan adalah kemampuan lingkungan hidup untuk mendukung perikehidupan manusia, makhluk hidup lain, dan keseimbangan antar keduanya. Sementara itu, daya tampung lingkungan adalah kemampuan lingkungan untuk menyerap zat, energi, dan/atau komponen lain yang masuk atau dimasukkan ke dalamnya. Dalam konteks penataan ruang setiap kegiatan pemanfaatan ruang, termasuk untuk pembangunan pariwisata wajib dilaksanakan sesuai dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan.

Konsep ini menjadi sangat krusial karena menetapkan batas-batas ekologis yang tidak boleh dilampaui oleh aktivitas pembangunan. Sebelum suatu kawasan ditetapkan untuk fungsi budidaya tertentu, idealnya harus dilakukan analisis mendalam untuk memastikan bahwa skala dan jenis kegiatan yang

direncanakan tidak akan membebani ekosistem secara berlebihan. Pengabaian terhadap prinsip ini akan mengakibatkan degradasi lingkungan yang serius, seperti pencemaran sumber daya air, kerusakan ekosistem, hilangnya keanekaragaman hayati, dan peningkatan risiko bencana alam.

Melampaui daya dukung lingkungan dalam sektor pariwisata, tidak hanya merusak alam, tetapi juga secara langsung mengancam keberlanjutan industri itu sendiri karena daya tarik utama sebuah destinasi seringkali adalah kualitas lingkungannya. Oleh karena itu, prinsip-prinsip tata ruang dan pertimbangan daya dukung lingkungan menjadi tolok ukur normatif yang krusial untuk menilai apakah strategi penetapan kawasan peruntukan pariwisata telah sejalan dengan amanat pembangunan berkelanjutan.