

Eksploitasi Pemanfaatan Ruang dalam Pembangunan Kawasan Wisata

Ni Ketut Sari Adnyani^{1*}, I Wayan Windia², Ni Nyoman Sukerti³, A.A Istri Ari Atu Dewi⁴

^{1,2,3,4}Program Doktorat Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Udayana, Indonesia

DOI: <http://dx.doi.org/10.15294/pandecta.v16i2.30230>

Article info

Article History:

Received: May 14th 2021

Accepted: October 26th 2021

Published: December 27th 2021

Keywords:

exploitation;

incentive;

tourist area;

spatial

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji efektifitas pengaturan pemanfaatan ruang dan model ideal pengaturan pemanfaatan ruang dalam pembangunan kawasan wisata. Jenis penelitian yuridis empiris. Penelitian bersifat deskriptif. Sumber bahan hukum primer dan sekunder menjadi sumber penunjang yang bersifat valid dalam penyelesaian permasalahan penelitian. Teknik hermenutika hukum menjadi acuan peneliti dalam melakukan interpretasi pasal-pasal berkenaan dengan isu hukum terkait eksploitasi pembangunan kawasan wisata dalam memanfaatkan tata ruang. Hasil penelitian menunjukkan telah terjadi inkonsistensi dalam penyelenggaraan penataan ruang antara UUPR dan UUPPLH khususnya tataran asas yaitu asas kearifan lokal dan asas ekoregion. Konstruksi norma ideal sebagai terobosan pengaturan ruang pengendali investasi pariwisata berkelanjutan dengan mempertimbangkan: kelengkapan filosofis, kelengkapan asas. Investasi pariwisata berkelanjutan identik karakteristik ruang, daya dukung ruang, daya dukung toleransi dan daya dukung adaptasi ruang terhadap dampak. Pembentuk undang-undang mengambil terobosan pengaturan ruang pengendali investasi pariwisata berkelanjutan mempertimbangkan: kelengkapan filosofis dan kelengkapan asas. Legal drafter, juga disarankan untuk menambah asas kearifan lokal maupun asas ekoregion.

Abstract

The purpose of this study was to examine the practice of child marriage in Indonesia. Types of empirical juridical research. The research is descriptive. Sources of primary and secondary legal materials as a support in solving research problems. The legal hermeneutic technique is used by researchers in interpreting articles relating to legal issues regarding the practice of child marriage in Indonesia. The results of the study show that the age limit for marriage is guided by Law Number 16 of 2019 concerning Marriage, which is a minimum of 19 years for men and women. In practice, the determination of the age limit for marriage in customary law in each region in Indonesia has not been uniformly regulated in customary law. It is important for legislators to accommodate the limitation on the age of child marriage, which is still experiencing uniformity in each region.



1. Pendahuluan

Perencanaan tata ruang menjadi hal yang penting maka setiap wilayah Provinsi, Kota / Kabupaten harus mempunyai aturan yang menjadi pedoman dalam penataan ruang dan menjadi acuan dalam pelaksanaan pembangunan.¹ Pembangunan berwawasan lingkungan tidak dapat dipisahkan dengan ruang yang merupakan kebutuhan sangat penting dalam kehidupan setiap orang sehingga pemanfaatan ruang akan mencerminkan hubungan yang sangat erat antara manusia dengan manusia dan manusia dengan lingkungannya. Penurunan kualitas ruang selanjutnya akan mempengaruhi kualitas kebudayaan sebagai sumber daya ekonomi salah satunya ekonomi pariwisata dalam masyarakat.² Ruang sebagai wadah kehidupan pribadi dan sosial merupakan tempat aktualisasi bagi manusia dalam memanfaatkan ruang melalui perilaku dan sifat-sifat sosialnya.³ Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang membicarakan tentang Lingkungan Hidup Manusia (*United Nations Conference on the Human Environment*) menyelenggarakan konferensi internasional yaitu konferensi Stockholm sebagai respon terhadap krisis lingkungan internasional yang menekankan pada pengendalian pemanfaatan ruang.⁴

Berdasarkan Alenia IV Mukadimah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, diuraikan bahwa pelaksanaan penataan ruang berupa perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang pada hakikatnya bertujuan untuk mencipti-

takan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia. Selaras dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945,⁵ yang mengandung makna unsur penting dalam mewujudkan tujuan Negara adalah menciptakan pemenuhan kesejahteraan kehidupan bangsa melalui terciptanya pembangunan terpadu dan terencana. Aspek keadilan sesuai dengan teori keadilan tercermin dalam bentuk tanggung jawab Negara melalui produk legislasi.⁶ Negara melalui peran pemerintah berwenang menyusun kebijakan strategis pemanfaatan ruang sesuai dengan perencanaan termasuk dalam pemanfaatan tanah untuk pembangunan kawasan wisata. Sehubungan dengan itu, Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria⁷ memberikan kewenangan kepada Negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa. Sebagai landasan operasional pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR).⁸

Pasal 35 UUPR, menentukan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang disesuaikan dengan rencana tata ruang yang diatur melalui peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif serta pengenaan sanksi.⁹ Pesatnya perkembangan pariwisata di Indonesia mengindikasikan dilema dalam pengendalian pemanfaatan ruang. Perkembangan pariwisata telah memberikan kontribusi dalam berbagai bidang kehidupan, namun pada sisi lain juga telah menimbulkan berbagai masalah pembangunan yang berimplikasi langsung terhadap daya dukung ruang. Pesatnya perkembangan pariwisata di Indonesia menggambarkan suatu dilema dalam pengendalian dan pemanfaatan ruang

1 Junef, M. (2017) 'Penegakan Hukum Dalam Rangka Penataan Ruang Guna Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan', *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 17(4), pp. 377 (377-390).

2 Wyasa Putra, I. (2010) *Pengaturan Perlindungan Warisan Budaya di Inggris dan Amerika: Komparasi Model dalam Penentuan Model Legislasi Pengaturan Perlindungan Warisan Budaya di Indonesia*. Editor I Nyoman Werdi dan I Wayan Srijaya, Mutiara Warisan Budaya Sebuah Bunga Rampai Arkeol. Denpasar, Bali: Arkeologika Fakultas Sastra Kerjasama dengan Program Studi Magister dan Program Doktor Kajian Budaya, Universitas Udayana, h.432.

3 Rustiadi, E. (2009) 'Penataan Ruang Kawasan Pedesaan dan agropolitan sebagai Strategi Pembangunan Pedesaan', *Buletin Tata Ruang*, h.275.

4 Wijoyo, Suparto, A. E. (2017) *Hukum Lingkungan Internasional*. Jakarta: Sinar Grafika, h.90.

5 Indonesia, N. R. (no date) *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. (Lembaran Negara Republik Indonesia No. 75 Tahun 1959).

6 Rawls, J. (1971) *A Theory of justice*. The Belknap Press Harvard University Cambridge. Massachusetts, h.73.

7 Negara Republik Indonesia (1960) *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*. Indonesia.

8 Negara Republik Indonesia (2007) *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang*. Indonesia.

9 *Ibid*.

dalam menyeimbangkan penggunaan dan pemanfaatan lahan serta usaha konservasi bagi kepentingan umum yang lebih luas. Aktivitas pembangunan ekonomi telah memodifikasi tanah dan lingkungan serta mengubah struktur dan pola konsumsinya dalam sektor pariwisata. Tidak dapat dipungkiri berjalannya industri pariwisata sangat bergantung pada lingkungan alam yang tersedia.

Perkembangan pariwisata telah memberikan kontribusi kemajuan dalam berbagai bidang kehidupan, namun pada sisi lain juga telah menimbulkan berbagai masalah pembangunan yang berimplikasi langsung terhadap daya dukung ruang seperti: ¹⁰meningkatnya kebutuhan terhadap lahan baik untuk pemukiman maupun kegiatan kepariwisataan; meningkatnya alih fungsi lahan pertanian; berkurangnya tutupan vegetasi wilayah; meningkatnya keterpusatan lalu lintas yang mengakibatkan kemacetan lalu lintas; meningkatnya jumlah lahan kritis; menurunnya tingkat pelayanan sarana dan prasarana wilayah; masalah sosial kependudukan dan lapangan kerja; serta memudarnya nilai-nilai budaya penanda jati diri masyarakat.

Hasil penelusuran terhadap penelitian sebelumnya berkenaan dengan data daerah yang tereksplotasi pemanfaat ruangnya untuk kawasan wisata, adalah sebagai berikut: Di Kota Semarang, permasalahan ada kecenderungan yang kuat bahwa legislasi penataan ruang yang dikeluarkan secara nasional tidak diterapkan dan diikuti secara utuh, tetapi harus mengalami pergeseran dalam regulasi tata ruang di daerah, baik pada tataran filosofi, norma dan implementasinya.¹¹ Di daerah Papua, permasalahan terjadi konflik di tanah Papua disebabkan oleh adanya perebutan dan kepemilikan hak ulayat. Hasil temuan menunjukkan, bahwa proses pelibatan masyarakat hukum adat dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Manokwari belum optimal. Dilatarbelakangi oleh indikator penyebab, yaitu Peraturan Daerah setem-

pat belum mengakomodasi prinsip-prinsip penataan ruang.¹² Dampak negatif dari perkembangan pariwisata di Indonesia menyebabkan meningkatnya pelanggaran penataan ruang di beberapa daerah yang menjadi tujuan pariwisata. Di Lombok Tengah, misalnya terdapat banyak *restaurant* dan hotel yang dibangun melanggar sempadan pantai dengan melakukan reklamasi. Akan tetapi sampai saat ini belum ada tindakan tegas dari Pemerintah Kabupaten Loteng.¹³ Mengautnya perlawanan warga terhadap program reklamasi yang digalakkan oleh pemerintah, seperti di daerah Jakarta, Sulawesi dan Bali merupakan bentuk kemarahan warga karena akses mereka terhadap pantai bebas akan semakin sulit dan mahal. Di samping itu penyerobotan dan pembatasan hak warga ke pantai juga kerap terjadi karena pembangunan hotel, *restaurant* dan fasilitas-fasilitas wisata lainnya. Seperti pelanggaran pemanfaatan tata ruang dari pembangunan sarana akomodasi, Gili Trawangan di Lombok Tengah¹⁴. Di pantai Senggigi Lombok Barat misalnya, terdapat salah satu hotel yang dibangun menyerobot bibir pantai yang semestinya bebas dinikmati warga. Hal yang sama juga terjadi di daerah Yogyakarta, di pantai Tegalsambi dan Telukawur Jepara, berdiri banyak bangunan hotel dan *restaurant* di area pantai tentunya mengurangi akses masyarakat ke kawasan publik dan keberadaannya juga berpotensi memicu munculnya titik abrasi baru di kawasan sekitar.¹⁵

Pelanggaran penataan ruang berupa pelanggaran sempadan sungai, sempadan pantai, radius kesucian pura dan pelanggaran terhadap jalur hijau juga terjadi di bebe-

10 Pemerintah Provinsi Bali (2009) *Peraura Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali*. Indonesia.

11 Lisdiyono, E. (2008) *"Legislasi Penataan Ruang Studi tentang Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang dalam Regulasi Daerah Di Kota Semarang"*. Universitas Diponegoro, Semarang, h.97.

12 Hammar, R. K. R. (2014) *"Keterlibatan Masyarakat Hukum Adat di Papua dalam Penataan Ruang Belum Optimal"*. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, h.237.

13 Saputra, L. A. D. N. (2020) 'Pelanggaran Pemanfaatan Tata Ruang Dalam Pembangunan Sarana Akomodasi Pariwisata Di Gili Trawangan', *Media Bina Ilmiah*, 14(10), pp. 3207 (3207-3214).

14 *Ibid.*

15 Post, R. K. (2020) *Sejumlah Bangunan Langgar Sempadan Pantai Picu Munculnya Abrasi Baru*, *Media Radar Kudus Jawa Post*. Available at:

<https://radarkudus.jawapos.com/read/2017/12/12/32952/sejumlah-bangunan-langgar-sempadanpantai-picu-munculnya-abrasi-baru>. (Accessed: 15 March 2020).

rapa daerah yang menjadi tujuan pariwisata di Bali. Di Kabupaten Gianyar khususnya di daerah Ubud banyak ditemui pembangunan villa yang melanggar sempadan sungai di sepanjang Sungai Ayung di wilayah Kedewatan Ubud. Di samping itu pula di wilayah tersebut juga banyak ditemui bangunan komersial baik berupa gubuk semi permanen maupun bangunan permanen, meski di sana telah terpampang tanda larangan membangun.¹⁶ Sama halnya juga dapat ditemui di daerah Pecatu, Badung adanya pelanggaran terhadap 25 villa dan restaurant yang melanggar kesucian Pura Uluwatu.¹⁷

Pelanggaran tata ruang di Indonesia juga disebabkan oleh penegakan hukumnya yang lemah, kebijakan pemerintah dinilai inkonsisten dan berubah-ubah, adanya indikasinya terhadap perencanaan tata ruang yang sangat pragmatis, akibatnya tidak ada kepastian hukum.¹⁸ Maraknya pelanggaran penataan ruang pada daerah yang menjadi tujuan pariwisata menunjukkan bahwa pelaksanaan pembangunan pada bidang kepariwisataan tidak sesuai dengan amanah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.¹⁹ Lebih lanjut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH),²⁰ bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan asas ekoregion dan asas kearifan lokal. Namun, dalam penyelenggaraan penataan ruang penguatan dan eksistensi masyarakat beserta kearifan lokalnya tidak serta merta diatur dalam UUPR sehingga menunjukkan adanya disharmonisasi dengan UUPPLH. Tingginya alih fungsi lahan di beberapa da-

erah pariwisata di Indonesia secara tidak langsung mengancam eksistensi kearifan lokal sekitarnya seperti daerah sempadan sungai, sempadan pantai termasuk juga subak. Disinilah letak persoalan UUPR belum mengakomodasi asas kearifan lokal sebagaimana telah tertuang dalam UUPPLH. Selaras dengan ini,²¹ mengungkap temuannya bahwa fungsi penataan tata ruang dalam menjaga kelestarian lingkungan hidup mengalami berbagai permasalahan yakni pertama, konflik antar-sektor dan antar-wilayah. Kedua, degradasi lingkungan akibat penyimpangan tata ruang, baik di darat, laut dan udara. Ketiga, dukungan terhadap pengembangan wilayah belum optimal, seperti diindikasikan dari minimnya dukungan kebijakan sektor terhadap pengembangan kawasan-kawasan strategis nasional dan daerah.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, penting dilakukan pengkajian yang mendalam, komprehensif dan kritis terhadap eksploitasi pemanfaatan ruang dalam pembangunan kawasan wisata berwawasan kearifan lokal dalam mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan berwawasan lingkungan secara utuh dan menyeluruh yaitu dengan memperhatikan faktor ekonomi, ekologi dan kearifan lokal sosial budaya masyarakat setempat. Adapaun permasalahan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut : (1) Bagaimanakah efektifitas pengaturan pemanfaatan ruang ?; (2) Bagaimanakah model ideal pengaturan pemanfaatan ruang dalam pembangunan kawasan wisata ? .

Jenis penelitian ini adalah yuridis empiris yaitu penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara in action pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam praktiknya di masyarakat.²² Penelitian ini bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang mendeskripsikan secara sistematis, faktual, dan akurat terhadap suatu populasi di daerah tertentu, mengenai sifat-sifat, karakteristik, atau faktor-faktor

16 Praganingrum, T. I. (2013) 'Kajian Terhadap Mekanisme Perizinan Pemanfaatan Lahan Tebing Tukad Ayung Kedewatan, Ubud, Gianyar', *Kurva teknik*, 2(1), pp. 50 (50-68).

17 News, D. (2011) 'Daftar 25 Villa dan Restouran yang Langgar Kesucian Pura Uluwatu Bali', *Media Detiks News*, p. 1.

18 Yustia, R. D. A., & Fatimah, U. D. (2020) 'Strategi Penggabungan Sanksi Bagi Pelanggaran Hukum Tata Ruang Dalam Rangka Pemulihan Pemanfaatan Ruang', *Jurnal Litigasi (e-Journal)*, 20(1), p. 86.

19 Negara Republik Indonesia (2009) *Undang-Undang Nomo 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan*. Indonesia.

20 Negara Republik Indonesia (2009) *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Indonesia.

21 Imran, S. (2013) 'Fungsi Tata Ruang dalam Menjaga Kelestarian Lingkungan Hidup Kota Gorontalo', *Jurnal Dinamika Hukum*, 13(3), pp. 457 (457-467).

22 Abdulkadir, M. (2004) *Hukum dan Penelitian Hukum*. Badung: PT Citra Aditya Bakti, h.107.

tertentu.²³ Sesuai dengan pendekatan secara yuridis empiris, metode analisis dilaksanakan secara deskriptif kualitatif untuk menganalisa semua data yang dihasilkan dalam penelitian hukum. Dengan menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.²⁴ Pengumpulan bahan hukum, dilakukan melalui studi pustaka, yang diawali mengklasifikasi bahan hukum, dengan membaca secara sistematis terhadap bahan hukum yang tersedia, yang digunakan sebagai pedoman untuk menjawab rumusan masalah yang ada, dan di dalam melakukan analisa penulis menggunakan metode hermeneutika hukum tepatnya metode interperstasi, yaitu metode penelitian yang diawali dari pendapat yang ada dalam masalah-masalah tersebut diinterpretasikan melalui penafsiran secara bahasa, undang-undang atau secara sistematis tentang masalah yang akan dibahas, dengan melihat konsep hukum dari sudut pandang normatif.

2. Hasil dan Pembahasan

Pengaturan Pemanfaatan Ruang dalam Pembangunan Kawasan Wisata

Dalam konsideran UUPR diuraikan bahwa,²⁵ ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan negara kepulauan berciri nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya pengelolannya secara bijaksana, berdaya guna dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlangsungannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional UUD NRI Tahun 1945. Sumber daya tersebut merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia

yang perlu disyukuri, dilindungi dan dikelola secara berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang menegaskan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya di kuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."²⁶

Nilai-nilai filosofis UUPR tertuang di dalam Pasal 2 menguraikan beberapa asas yaitu : (1) asas keterpaduan ; (2) asas keserasian, keselarasan, keseimbangan ; (3) asas keberlanjutan, (4) asas keberdayaan dan kehasilgunaan ; (5) asas keterbukaan ; (6) asas kebersamaan dan kemitraan ; (7) asas perlindungan kepentingan umum; asas kepastian hukum dan keadilan ; dan (8) asas akuntabilitas. Asas-asas tersebut penting diwujudkan dalam penataan ruang. Di lain pihak, ketersediaan dan kemampuan ruang pada dasarnya terbatas.

Mengadopsi teori keadilan,²⁷ prinsip harmonisasi dan keseimbangan dalam penataan ruang sejalan dengan tujuan hukum adalah keharmonisan, dan keharmonisan adalah kedamaian. Keharmonisan dalam penyediaan, peruntukan dan pemanfaatan ruang dan sumber daya alam sangat diutamakan. Penataan ruang dilakukan dalam rangka upaya mengharmonisasikan dan menyeimbangkan antara berbagai kepentingan yang berhubungan dengan tanah dan sumber daya alam sehingga pemanfaatannya tidak saling merugikan satu dengan lainnya.²⁸ Oleh karena itu, kepastian dan keadilan dalam penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum yang tertuang dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.

Pada hakikatnya penyelenggaraan penataan ruang harus sejalan dengan tujuan

23 Ali, A. (2009) *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, h.82.

24 Marzuki, P. (2010) *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, h.57.

25 Negara Republik Indonesia (2007) *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan..Op.Cit.*

26 Indonesia, N. R. (no date) *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945...Op.Cit.*

27 Rawls, J. (1971) *A Theory of justice...Op.Cit.*, h.74.

28 Ali, A. (2009) *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) ...Op.Cit.*, h.84.

dari penataan ruang. Dalam ketentuan Pasal 3 UUPR,²⁹ ditentukan bahwa penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan wilayah nasional yang aman, nyaman produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan: (a) terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan; (b) terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan (3) terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang. Tujuan dari pengaturan penataan ruang adalah untuk tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas.³⁰ Inti dari kegiatan penataan ruang terdiri dari 3 (tiga) kegiatan yang saling terkait, yaitu perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Dalam ketentuan Pasal 35 UUPR,³¹ ditentukan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi. Hal tersebut mencerminkan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan sebagai upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang sesuai ketentuan rencana tata ruang untuk meminimalisir adanya ketidaksesuaian pemanfaatan ruang sehingga terjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dengan fungsi ruang yang telah ditetapkan rencana tata ruang. Tujuan utama pengendalian pemanfaatan ruang adalah terciptanya kesesuaian antara pemanfaatan ruang dan rencana tata ruang sehingga disusunlah penetapan zonasi di samping perizinan, pemberian insentif dan disinsentif serta pengenaan sanksi.

Pasal 36 ayat (1) dan (2) UUPR, menguraikan bahwa peraturan zonasi merupa-

kan ketentuan yang mengatur pemanfaatan ruang dan unsur-unsur pengendalian yang disusun untuk setiap zona peruntukan sesuai dengan rencana rinci tata ruang. Rencana rinci tersebut juga tertuang dalam RDTRW Kabupaten/Kota dan rencana kawasan Perkotaan/Pedesaan.

Peraturan zonasi berisi ketentuan yang harus, boleh, dan tidak boleh dilakukan pada zona pemanfaatan ruang yang dapat terdiri atas ketentuan tentang amplop ruang (koefisien dasar ruang hijau; koefisien dasar bangunan; koefisien lantai bangunan dan garis sempadan bangunan), penyediaan sarana dan prasarana serta ketentuan lain yang dibutuhkan untuk mewujudkan ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Agar mempunyai kekuatan hukum yang tegas dan jelas dalam operasionalnya, maka peraturan zonasi harus ditetapkan dengan peraturan pemerintah, peraturan daerah Provinsi dan peraturan daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya, izin berfungsi untuk mengendalikan setiap kegiatan atau perilaku orang atau badan yang sifatnya preventif.³² Izin yang bersifat yuridis preventif dijadikan instrument pemerintah sebagai sarana hukum administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat.³³ Pada prinsipnya izin memuat larangan, persetujuan yang merupakan dasar pengecualian. Pengecualian tersebut harus diberikan oleh undang-undang, untuk menunjukkan legalitas sebagai suatu ciri negara hukum yang demokratis. Izin tersebut diterapkan oleh pejabat negara jika dilihat dari penetapannya izin merupakan instrument pengendalian dan alat pemerintah untuk mencapai target sasarannya.

Lebih lanjut penerapan insentif dan disinsentif secara terpisah dilakukan untuk perizinan skala kecil/individual sesuai dengan peraturan zonasi. Sedangkan penerapan insentif dan disinsentif secara bersamaan diberikan untuk perizinan skala besar/kawasan karena dimungkinkan adanya pemanfaatan ruang yang dikendalikan dan didorong pen-

29 Negara Republik Indonesia (2007) *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan...Op.Cit.*

30 Jazuli, A. (2017) 'Penegakan Hukum Penataan Ruang dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan (Spasial Plan Law Enforcement to Achieve Sustainable Development)', *Jurnal Rechts Vinding*, 6(2), p. 272.

31 Negara Republik Indonesia (2007) *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan...Loc.Cit.*

32 Ridwan, Juniarso, H, S. A. (2016) *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah. Cetakan Ketiga*. Bandung: Nuansa, h.44.

33 Syarifudin, A. (2003) *Pengaturan Koordinasi Pemerintah Daerah*. Bandung: Citra Aditya Bakti, h.23.

gembangannya secara bersamaan misalnya melalui program konsolidasi tanah. Bentuk insentif yang diatur dalam Pasal 38 ayat (2) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35, yang merupakan perangkat atau upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang, berupa: (1) keringanan pajak, pemberian kompensasi, subsidi silang, imbalan, sewa ruang, dan urun saham; (2) pembangunan serta pengadaan infrastruktur; (3) kemudahan prosedur perizinan; dan/atau (4) pemberian penghargaan kepada masyarakat, swasta dan atau pemerintah daerah.

Sedangkan disinsentif sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat (3) merupakan perangkat untuk nencegah, membatasi pertumbuhan atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang. Pasal 38 angka (6) UUPR, menentukan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk dan pemberian insentif dan disinsentif diatur dengan peraturan pemerintah dalam konteks ini peraturan pelaksanaannya diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.³⁴ Kewenangan pemberian insentif dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dengan pertimbangan Daerah lebih memahami karakteristik di daerahnya masing-masing berdasarkan pada otonomi daerah (Pasal 175).

Pengenaan sanksi pelanggaran pemanfaatan ruang lebih bersifat sanksi administratif. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, izin pemanfaatan ataupun persyaratan izin yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang termasuk menghalangi akses untuk kepentingan umum merupakan bagian pelanggaran penataan ruang.³⁵ Secara lebih detail bentuk pelanggaran-pelanggaran tersebut dapat dirinci sebagai berikut:

- 1) Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang meliputi: (a) Memanfaatkan ruang da izin pemanfaatan ruang di lokasi yang tidak sesuai dengan peruntukannya;

³⁴ Negara Republik Indonesia (2010) *Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang*. Indonesia.

³⁵ Waskito, H. A. (2017) *Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang*. Jakarta: Prenada Media Group, h.39.

- (b) Memanfaatkan ruang tanpa izin pemanfaatan ruang di lokasi yang sesuai peruntukannya; (c) Memanfaatkan ruang tanpa izin pemanfaatan ruang di lokasi yang tidak sesuai peruntukannya.
- 2) Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diberikan oleh pejabat berwenang diantaranya; (1) Tidak menindaklanjuti izin pemanfaatan ruang yang telah dikeluarkan; (2) Memanfaatkan ruang tidak sesuai dengan fungsi ruang yang tercantum dalam izin pemanfaatan ruang.
- 3) Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan persyaratan izin yang diberikan oleh pejabat yang berwenang meliputi: (a) Melanggar batas sempadan yang telah ditentukan; (b) Melanggar ketentuan koefisien lantai bangunan yang telah ditentukan; (c) Melanggar ketentuan koefisien dasar bangunan dan koefisien dasar hijau; (d) Melakukan perubahan sebagian atau keseluruhan fungsi bangunan; (e) Melakukan perubahan sebagian atau keseluruhan fungsi lahan; (f) Tidak menyediakan fasilitas sosial atau fasilitas umum sesuai dengan persyaratan izin pemanfaatan ruang.
- 4) Menghalangi akses terhadap kawasan yang dinyatakan oleh peraturan perundang-undangan sebagai milik umum, diantaranya: (a) Menutup akses ke pesisir pantai; (b) Menutup akses terhadap sumber air; (c) Menutup akses terhadap taman dan ruang terbuka hijau; (d) Menutup akses terhadap fasilitas pejalan kaki; (e) Menutup akses terhadap lokasi dan jalur evakuasi bencana; (f) Menutup akses terhadap jalan umum tanpa izin pejabat yang berwenang.

Sanksi administratif juga dapat dikenakan kepada pihak-pihak yang menyalahi aturan pemanfaatan ruang. Adapun bentuk peringatan tersebut dapat berupa; (a) Peringatan tertulis; (b) Penghentian sementara kegiatan; (c) Penghentian sementara pelayanan umum; (d) Penutupan lokasi; (e) Pencabutan izin; (f) Pembatalan izin; (g) Pembongkaran

bangunan; (h) Pemulihan fungsi ruang; (i) Denda administratif.

Pemanfaatan sumber daya alam secara baik dan benar untuk keberlanjutan fungsi lingkungan hidup sejalan dengan amanah Pasal 12 ayat (1) UUPPLH, bahwa pemanfaatan sumber daya alam dilakukan berdasarkan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH). Dipertegas dalam ayat (2), bahwa pemanfaatan sumber daya alam dilaksanakan berdasarkan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup dengan memperhatikan: a) keberlanjutan proses dan fungsi lingkungan hidup; b) keberlanjutan produktivitas lingkungan hidup; dan c) keselamatan, mutu lingkungan hidup dan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan amanah Pasal 13 UUPPLH.³⁶ UUPPLH secara normatif menawarkan wacana *good environmental governance* dimana melalui partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efisiensi dan keadilan sebagai pilar utamanya yang dituangkan melalui asas yang menjiwai dalam pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan ke depan. Diimplementasikan melalui penetapan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup selaras dengan Pasal 63 UUPPLH. UUPPLH sangat jelas memberikan ruang dalam segala usaha dan/atau kegiatan pembangunan, termasuk pembangunan pada bidang pariwisata harus disesuaikan dengan potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Penyelenggaraan kepariwisataan juga diarahkan untuk dapat memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi kepentingan bangsa dan Negara Indonesia. Pasal 2 Undang-Undang No 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata menegaskan, bahwa penyelenggaraan kepariwisataan diselenggarakan berdasarkan asas manfaat, kekeluargaan, adil dan merata, keseimbangan, kemandirian, kelestarian, partisipatif, keberlanjutan, demokratis, kesetaraan dan kesatuan. Sedangkan faktor lain dalam Pasal 2 ini, menunjukkan

bahwa kepariwisataan dibangun demi kepentingan bersama dalam menciptakan kesejahteraan yang merata.³⁷ Konstruksi pemberdayaan masyarakat telah diadopsi sebagai suatu strategi pembangunan sosial, ekonomi dan budaya yang diimplementasikan dalam kerangka *design* pembangunan kepariwisataan yang berpusat pada rakyat yang mempunyai sasaran tidak saja menumbuhkan dan mengembangkan nilai tambah ekonomi, tetapi juga nilai tambah yang bersifat sosial budaya.³⁸ Tidak dipungkiri pesatnya perkembangan pariwisata akan diikuti oleh setiap kegiatan yang dilakukan sebagian besar berhubungan langsung dengan kepariwisataan. Kegiatan-kegiatan tersebut diantaranya: pemanfaatan nilai budaya setempat sebagai atraksi wisata, pola interaksi penduduk dengan wisatawan, perubahan mata pencaharian dan struktur perekonomian masyarakat, intensitas pembangunan fasilitas wisata, peningkatan populasi kunjungan dapat menimbulkan dampak sosial baik positif maupun negatif bagi lingkungan.³⁹ Perkembangan pariwisata dapat meningkatkan mata pencaharian perekonomian masyarakat akan tetapi jika tidak dikelola dengan baik akan menimbulkan kesenjangan antar masyarakat.

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengendalian pemanfaatan ruang dapat dilihat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang berkaitan urusan penyelenggaraan pemerintahan yang konkuren.⁴⁰ Urusan pemerintah konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan yang wajib sebagai pelayanan dasar termasuk di dalamnya berkaitan dengan penataan ruang, sedangkan yang tidak merupakan pelayanan dasar yakni merupakan urusan pilihan berkaitan

36 Negara Republik Indonesia (2009b) *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Indonesia.

37 Muljadi, A. J., Warman, A. H. (2014) *Kepariwisata dan Perjalanan. Edisi Revisi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, h.297.

38 Sunaryo, B. (2013) *Kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata Konsep dan Aplikasinya Di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media, h.243.

39 *Ibid*.

40 Negara Republik Indonesia (2014) *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. Indonesia.

dengan pariwisata.

Pengaturan pengendalian pemanfaatan ruang juga merupakan tantangan bagi seluruh wilayah yang ada di Indonesia termasuk juga di Bali. Perda Provinsi Bali No 16 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali (Perda RTRW Provinsi Bali)⁴¹ dalam Pasal 42 menegaskan, adanya kawasan lindung yang mencakup kawasan perlindungan setempat. Fungsi utama kawasan lindung sebagaimana dalam Pasal 1 angka 26, yaitu melindungi kelestarian lingkungan hidup. Selanjutnya Pasal 44 menegaskan, bahwa cakupan kawasan perlindungan setempat ini, diantaranya meliputi: tempat suci, sempadan (pantai, sungai, danau, jurang) dan ruang terbuka hijau.

Lebih lanjut arahan pengendalian pemanfaatan ruang diatur dalam ketentuan Pasal 96 ayat (1) yang mencakup, a) arahan peraturan zonasi sistem provinsi; b) arahan perizinan; c) arahan pemberian insentif dan disinsentif; d) arahan sanksi. Dipertegas dalam Pasal 127 ayat (2) bahwa insentif diberikan apabila pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana struktur ruang, rencana pola ruang, dan indikasi arahan peraturan zonasi yang diatur dalam Perda ini. Mengacu pada ketentuan Pasal 128 ayat (2), bahwa insentif diberikan kepada masyarakat dapat berupa pemberian ganti rugi ataupun pemberian kompensasi. Penetapan zonasi kawasan lindung untuk tanah-tanah hak milik bertentangan dengan esensi hak milik atas tanah itu sendiri, semestinya pemegang hak milik dapat memanfaatkan tanahnya untuk kepentingan apapun termasuk mendirikan bangunan di atasnya. Dengan tidak diaturnya tata cara pemberian insentif tersebut mengakibatkan kepastian hukum dan keadilan tidak didapatkan oleh masyarakat sehingga menyebabkan pelanggaran penataan ruang semakin sulit untuk dikendalikan. Bila ini tidak segera ditanggulangi esensi dari perlindungan nilai-nilai kearifan lokal dalam penataan ruang dapat memudar, seperti misalnya banyak berdiri bangunan-bangunan penunjang akomodasi pariwisata di daerah radius kesucian

41 Pemerintah Provinsi Bali (2009) *Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali*. Indonesia.

pura, sempadan pantai, danau dan di pinggir sungai yang semestinya dilindungi dan dilestarikan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa pengaturan pengendalian pemanfaatan ruang dan kearifan lokal dalam UUPR, bahwa pengendalian pemanfaatan ruang adalah merupakan suatu system proses yang diawali dengan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang yang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi dimana peraturan pelaksanaannya diatur melalui PP No 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Pemanfaatan Ruang,⁴² dan berkaitan dengan pemberian insentif dan disinsentif diberikan kewenangan kepada pemerintah daerah masing-masing untuk mengaturnya. Sedangkan kearifan lokal dalam penyelenggaraan penataan ruang belum diimplementasikan secara tegas dalam tataran asas UUPR. Pengaturan pengendalian pemanfaatan ruang pada kawasan pariwisata yang berbasis kearifan lokal belum efektif karena dalam penerapannya belum mencerminkan konsep pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan secara utuh dan menyeluruh yaitu dengan memperhatikan faktor ekologi, ekonomi dan sosial budaya. Tidak efektifnya pengaturan penyelenggaraan penataan ruang disebabkan karena adanya inkonsistensi antara UUPR dengan UUPPLH khususnya dalam tataran asas yaitu asas kearifan lokal dan asas ekoregion. Kemudian dalam Peraturan Daerah, Perda RTRW Provinsi Bali ditemukan belum mengatur tentang tata cara pemberian insentif terhadap tanah-tanah masyarakat yang berada pada kawasan lindung (perlindungan setempat) yang berpotensi sebagai penunjang kegiatan pariwisata.

Model Ideal Pengaturan Pemanfaatan Ruang dalam Pembangunan Kawasan Wisata

Pemanfaatan ruang melalui pemberdayaan masyarakat⁴³ merupakan bagian dari

42 Negara Republik Indonesia (2010) *Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang*. Indonesia.

43 Sidiq, A. J., & Resnawaty, R. (2017) 'Prosiding Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat', in *Pengembangan desa wisata berbasis partisipasi masyarakat lokal di desa wisata Linggarjati*

paradigma pembangunan yang lebih menitikberatkan pada seluruh aspek utama dari manusia dan lingkungannya. Penghormatan terhadap hak-hak masyarakat berkenaan dengan lahan yang dimiliki merupakan hal yang sangat mendasar dalam memenuhi kesejahteraan di bidang ekonomi. Dalam konteks ini pemanfaatan tanah masyarakat pada daerah pariwisata diselenggarakan dengan prinsip memberi manfaat untuk kesejahteraan rakyat, keadilan, kesetaraan dan proporsionalitas. Hal tersebut juga sejalan dengan amanah Pasal 2 UUPR,⁴⁴ bahwa penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas keberlanjutan, kepastian hukum dan keadilan bernilai ekonomis demi kesejahteraan masyarakat.

Model pembangunan kawasan wisata yang sedang mendapatkan perhatian dari berbagai kalangan dan akan menjadi agenda penting dalam proses pembangunan kepariwisataan ke depan adalah pemberdayaan masyarakat (komunitas setempat) yang berada di destinasi melalui kegiatan usaha kepariwisataan. Pariwisata telah menjadi generator penggerak pembangunan perekonomian masyarakat Bali. Dari data empiris yang ada $\pm 80\%$ dari seluruh masyarakat Bali menjadikan pariwisata sebagai sumber mata pencaharian. Tekanan terhadap lingkungan akibat pembangunan fisik semakin besar. Pemerintah Provinsi Bali sebagai pemegang otoritas dan legitimasi beserta seluruh *stakeholders* menggulirkan kebijakan pembangunan pariwisata berkelanjutan. Hal ini dilakukan sebagai upaya menjaga konsistensi dan keberlangsungan pariwisata bagi Bali. Pariwisata dipandang sebagai alat untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan, harus ada kesepakatan antara pemerintah, pengembang pariwisata (swasta) dan masyarakat. Model ideal pengaturan pengakuan indikator kemajuan harus jelas dan dibagi di antara tiga kelompok. Dalam konteks sosial yang dinamis, dalam upaya menentukan indikator harus dipertahankan akan terjadi interaksi antara semua *stakeholders* dari ketiga elemen tersebut. Interaksi juga harus memperhatikan cakupan lever organisasi yaitu tingkat lokal,

Kuningan, Jawa Barat, p. Vol 4 No.1, 38 (38-44).

44 Negara Republik Indonesia (2007) *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang*. Indonesia.

nasional dan internasional sehingga pengembangan pariwisata tetap memperhatikan budaya lokal maupun nasional dengan standarisasi internasional. Dalam tataran nasional, Undang-Undang No 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Konsiderannya menegaskan pembangunan ekonomi nasional diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Sedangkan dalam sektor pariwisata, Undang-Undang No 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, menegaskan bagian integral dari pembangunan nasional yang dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab dengan memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai agama, budaya yang hidup, serta kepentingan nasional. Ditegaskan pula bahwa prinsip penyelenggaraan pariwisata berkelanjutan. Pengembangan konsep pariwisata berkelanjutan, para pelaku pariwisata (pemerintah dan swasta) wajib menerapkan gerakan pengendalian terhadap dampak merusak (*detrimental effect*) pariwisata. Pariwisata yang acapkali memanfaatkan lingkungan sebagai atraksi dan pembangunan, sudah selayaknya selalu memberi perhatian pada perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup, demi kepentingan generasi yang akan datang.

Model ideal pengaturan pemanfaatan ruang dalam pembangunan kawasan wisata urgen mempertimbangkan dengan sungguh-sungguh analisis fungsi ruang, karakteristik ruang, daya dukung ruang serta daya toleransi dan adaptasi ruang terhadap dampak. Pemanfaatan ruang untuk investasi pariwisata di Bali sebaiknya juga mempertimbangkan dengan sungguh-sungguh konsep tata ruang tradisional Bali, dan mempertimbangkan aspek: *religious* agama Hindu, budaya, sosial masyarakat dan aspek hak asasi manusia. Perhatian terhadap eksistensi lingkungan hidup merupakan aktualisasi pengakuan terhadap nilai-nilai *civil society*. Strategi kebijakan pada aspek lingkungan hidup dapat bersifat preventif dan represif dengan melibatkan seluruh *stakeholders* dari pariwisata. Secara preventif, dilakukan dengan pembuatan cetak biru (*blue print*) standarisasi lingkungan hidup yang mengedepankan perlindungan

fatau konservasi terhadap lingkungan hidup. Upaya represif dapat bersifat administrasi, yaitu peringatan, paksaan, serta penabutan izin dari pemerintah, dan untuk pelanggaran hukum berat dikenakan sanksi pidana.

Kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Tengah, di Gili Trawangan dan Pemerintah Daerah Kabupaten Gianyar di Banjar Dinas Kedewatan, Ubud sebagai obyek pariwisata berdasarkan penelitian yang dilakukan penulis, menunjukkan bukti keseriusan dari pemerintah daerah dalam mengakomodir nilai-nilai kearifan lokal dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat setempat yang berkelanjutan. Konsep kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Tengah dan Gianyar sejalan dengan teori orientasi kebijakan dari Mc Dougal. Teori hukum dengan orientasi kebijakan menekankan bahwa para pembentuk undang-undang harus mengkonstruksikan ketentuan hukum berdasarkan kebutuhan dan ekspektasi konteksnya yang disebut dengan teori hukum konstruktif (*constructive theory of law*). Di mana adanya suatu keharusan untuk mempertimbangkan konteks atau ekspektasi komunitas yang kemudian harus dikonstruksikan ke dalam bentuk struktur dan rumusan norma hukum dalam pembentukan hukum. Selaras dengan ini, kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk menetapkan desa wisata sebagai objek pariwisata yang baru. Kebijakan tersebut menggambarkan bentuk pengakomodiran masyarakat setempat untuk menikmati perkembangan pariwisata, terciptanya kepastian hukum dan mencegah terjadinya pelanggaran penataan ruang.

Tingkat pelanggaran penataan ruang pada daerah yang pariwisatanya baru berkembang sangat berbeda dengan daerah pariwisatanya yang sudah maju seperti di Bali. Berdasarkan penelitian penulis ditemukan di daerah yang sedang berkembang seperti di Gili Trawangan dan di Banjar Dinas Kedewatan, Ubud, pemerintah daerah akan lebih mudah menata daerahnya sesuai dengan rencana tata ruang melalui penetapan zonasi wilayah karena masih banyak lahan-

lahannya yang kosong. Sangat berbeda dengan kawasan wisata di daerah Lombok dan Bali lainnya, seperti di pantai Gili Trawangan dan di sungai Ayung sangat sulit mengatur dan mengendalikan pemanfaatan ruangnya karena pembangunan yang ada sangat padat di samping sudah banyaknya bangunan-bangunan yang melanggar tata ruang. Terobosan kebijakan pemanfaatan ruang dalam pembangunan kawasan wisata di sudah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Tengah dan Gianyar, namun belum efektif. Undang-Undang Investasi, Undang-Undang Kepariwisata dan Undang-Undang Penataan Ruang tersebut telah mengatur dan menjabarkan asas keberlanjutan dan berwawasan lingkungan untuk investasi dan kegiatan pariwisata, namun di dalam praktek penyelenggaraan kegiatan investasi pariwisata tidak semua investor mentaatinya.⁴⁵ Sebaliknya kegiatan investasi pariwisata yang bertentangan dengan asas dan norma-norma tersebut semakin berkembang di berbagai tempat. Undang-Undang Investasi, Undang-Undang Kepariwisata, Undang-Undang Penataan Ruang, dengan peraturan perundang-undangan lainnya belum mampu mengendalikan pengaruh investasi asing di bidang pariwisata, khususnya terhadap kerusakan fungsi ruang dan lingkungan hidup. Undang-Undang Investasi dan Undang-Undang Kepariwisata tidak secara tegas dan jelas menunjuk dan menjadikan dasar hukum Undang-Undang Penataan Ruang dalam memanfaatkan ruang untuk investasi, termasuk investasi pariwisata untuk mencapai investasi pariwisata berkelanjutan. Fenomena disfungsi hukum tersebut menunjukkan bahwa hukum investasi, hukum kepariwisataan dan hukum penataan ruang belum berfungsi secara maksimal dalam mengendalikan investasi pariwisata terhadap kerusakan fungsi ruang dan lingkungan hidup dalam mencapai investasi pariwisata berkelanjutan .⁴⁶

Perbedaan keberadaan asas dan norma

45 Berli, D. (2018) "Pengaturan Penanaman Modal Asing Di Sektor Pariwisata Menurut TRIMs dan Implementasinya Di Kabupaten Lombok Tengah". Universitas Mataram, Lombok.

46 Landra, P. T. C. (2018) 'Hukum Investasi dalam Industrialisasi Kepariwisata Bali'.', *Udayana Master Law Journal*, 7(1), pp. 100-121.

hukum dengan realitas kegiatan yang diatur oleh norma yang berdasarkan asas tersebut menunjukkan bahwa norma pengaturan tersebut belum memadai atau bahkan menggambarkan adanya masalah norma yaitu masalah inkonsistensi. Masalah pengaturan norma yang tidak mampu mengendalikan investasi pariwisata yang berpotensi merusak ruang dan lingkungan hidup, pemberian ijin untuk investasi pariwisata selama ini belum mempertimbangkan hasil analisis dampak ruang akibat pembangunan kawasan wisata. Dibutuhkan suatu terobosan melalui kebijakan pemanfaatan tanah masyarakat yang berada pada kawasan lindung (perlindungan setempat) agar bermanfaat dan mempunyai nilai ekonomis. Dibutuhkan konstruksi norma ideal sebagai terobosan pengaturan ruang pengendali investasi pariwisata berkelanjutan dengan mempertimbangkan: kelengkapan filosofis, kelengkapan asas. Konsep investasi pariwisata berkelanjutan serta karakteristik ruang, daya dukung ruang, daya dukung toleransi dan daya dukung adaptasi ruang terhadap dampak. Kelengkapan filosofis berupa filosofis melindungi segenap Bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, filosofis keberlanjutan, filosofis keadilan, dan filosofis kesejahteraan. Kelengkapan asas antara lain, asas manfaat, asas kekeluargaan, asas adil dan merata, asas keseimbangan, asas kemandirian, asas kelestarian, asas partisipatif, asas keberlanjutan, asas demokratis, asas kesetaraan dan asas kesatuan. Konsep investasi pariwisata berkelanjutan dengan mempertimbangkan aspek ekonomi, politik, social, budaya, agama dan hak asasi manusia. Kebijakan tersebut baik bagi kehidupan manusia maupun bagi kehidupan alam dan lingkungan dalam wilayah masing-masing. Terutama sekali prinsip yang menyatakan bahwa lingkungan juga diperuntukkan bagi lingkungan pula.

Prinsip dasar pengembangan masyarakat berkelanjutan bermuara pada keadilan ekonomi masyarakat setempat yang harus didapatkan. Pengendalian pemanfaatan ruang tidak bias dipisahkan dari nilai-nilai keadilan yang ada dalam masyarakat. *Justice as fairness* dalam pandangan John Rawl yang menitikberatkan pada keadilan merupakan

kebijakan utama dalam institusi sosial, perlu ada keseimbangan, kesebandingan dan keselarasan (*harmony*) antara kepentingan pribadi dan kepentingan masyarakat, termasuk di dalamnya sosial budaya dan lingkungan. Prinsip dasar pembangunan berkelanjutan tersebut merupakan amanah dari Pasal 1 angka 3 UUPPLH, bahwa pembangunan berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan. Dipertegas dalam ketentuan Pasal 5 UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, bahwa kepariwisataan diselenggarakan dengan prinsip memberi manfaat untuk kesejahteraan rakyat, keadilan, kesetaraan dan proporsionalitas.

Harmonisasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang pada kawasan pariwisata berbasis pada lingkungan dengan mengoptimalkan kearifan lokal masyarakat setempat dalam membantu perkembangan pariwisata berkelanjutan. Pemanfaatan sumber daya alam tanah kawasan lindung (perlindungan setempat) bias dimaksimalkan dalam menunjang pembangunan pariwisata berbasis ekologi lingkungan dalam mewujudkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat setempat sebagaimana amanah pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 bahwa, Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dikemukakan bahwa model pengendalian pemanfaatan ruang pada kawasan kepariwisata berbasis kearifan lokal yakni menitikberatkan pembangunan pariwisata pada sektor ekonomi masyarakat setempat, yaitu model pariwisata berbasis ekonomi lokal. Pendekatan ini dilakukan melalui pemberian insentif terhadap tanah-tanah masyarakat yang berada di kawasan lindung (perlindungan setempat) yang berpotensi sebagai penunjang kegiatan pariwisata untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Meningkatnya kesejahteraan ekonomi masy-

arakat setempat secara tidak langsung akan diikuti pula keberlanjutan kehidupan sosial budayanya dan pelestarian lingkungan setempat tetap terjaga. Dengan demikian pembangunan berkelanjutan dapat diwujudkan dengan menempatkan keseimbangan antara makhluk hidup dengan lingkungannya baik pada bidang ekonomi, ekologi dan sosial budaya.

Efektifitas pengaturan pemanfaatan ruang dalam pembangunan kawasan wisata yang berbasis kearifan lokal belum mencerminkan konsep pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan secara utuh dan menyeluruh yaitu dengan memperhatikan faktor ekologi, ekonomi dan sosial budaya. Terjadi inkonsistensi antara Undang-Undang Investasi, Undang-Undang Kepariwisata tidak tegas dan jelas menunjuk maupun menjadikan dasar hukum Undang-Undang Penataan Ruang dalam memanfaatkan ruang untuk investasi pariwisata berkelanjutan. Kemudian dalam peraturan daerah, Perda di Lombok Tengah dan Perda Kabupaten Gianyar ditemukan belum mengatur tentang tata cara pemberian insentif terhadap tanah-tanah masyarakat yang berada pada kawasan lindung (perlindungan setempat) yang berpotensi sebagai penunjang kegiatan pariwisata. Model ideal pengendalian pemanfaatan ruang pada kawasan pariwisata berbasis kearifan lokal yang menitikberatkan pembangunan pariwisata pada sektor ekonomi masyarakat setempat. Pendekatan pemberian insentif pada tanah-tanah yang berada pada kawasan pariwisata dalam rangka meningkatkan kesejahteraan, keberlanjutan sosial budaya dan pelestarian lingkungan.

3. Penutup

Hasil penelitian menunjukkan telah terjadi inkonsistensi dalam penyelenggaraan penataan ruang antara UUPR dan UUPPLH khususnya tataran asas yaitu asas kearifan lokal dan asas ekoregion. Konstruksi norma ideal sebagai terobosan pengaturan ruang pengendali investasi pariwisata berkelanjutan dengan mempertimbangkan: kelengkapan filosofis, kelengkapan asas. Investasi pariwisata berkelanjutan identik karakteristik

ruang, daya dukung ruang, daya dukung toleransi dan daya dukung adaptasi ruang terhadap dampak.

Adanya inkonsistensi antara UU Investasi dengan UU Kepariwisata dan belum ditemukannya pengaturan tata cara pemberian insentif di beberapa daerah seperti di Lombok Tengah dan Gianyar, maka kepada pembentuk undang-undang mengambil terobosan pengaturan ruang pengendali investasi pariwisata berkelanjutan dengan mempertimbangkan: kelengkapan filosofis, kelengkapan asas. *Legal drafter*, juga disarankan untuk menambah asas kearifan lokal dan asas ekoregion dalam ketentuan Pasal 2 UUPR yang akan datang. Kepada pemerintah daerah Kabupaten Lombok Tengah dan Kabupaten Gianyar disarankan untuk melakukan penambahan ayat pada Pasal 128 ayat (2) dan Pasal 129 ayat (3) tentang tata cara pemberian insentif dalam peraturan daerah.

4. Daftar Pustaka

- Abdulkadir, M. (2004) *Hukum dan Penelitian Hukum*. Badung: PT Citra Aditya Bakti.
- Ali, A. (2009) *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Berli, D. (2018) "Pengaturan Penanaman Modal Asing Di Sektor Pariwisata Menurut TRIMs dan Implementasinya Di Kabupaten Lombok Tengah". Universitas Mataram, Lombok.
- Hammar, R. K. R. (2014) "Keterlibatan Masyarakat Hukum Adat di Papua dalam Penataan Ruang Belum Optimal". Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Imran, S. (2013) 'Fungsi Tata Ruang dalam Menjaga Kelestarian Lingkungan Hidup Kota Gorontalo', *Jurnal Dinamika Hukum*, 13(3), pp. 457 (457-467).
- Indonesia, N. R. (no date) *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (Lembaran Negara Republik Indonesia No. 75 Tahun 1959)*.
- Jazuli, A. (2017) 'Penegakan Hukum Penataan Ruang dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan (Spasial Plan Law Enforcement to Achieve Sustainable Development)', *Jurnal Rechts Vinding*, 6(2), p. 272.
- Junef, M. (2017) 'Penegakan Hukum Dalam Rangka Penataan Ruang Guna Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan', *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 17(4), pp. 377 (377-390).
- Landra, P. T. C. (2018) 'Hukum Investasi dalam Industrialisasi Kepariwisata Bali'.', *Udayana Master Law Journal*, 7(1), pp. 100-121.
- Lisdiyono, E. (2008) "Legislasi Penataan Ruang Studi

- tentang Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang dalam Regulasi Daerah Di Kota Semarang". Universitas Diponegoro, Semarang.
- Marzuki, P. (2010) *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Muljadi, A. J., Warman, A. H. (2014) *Kepariwisata dan Perjalanan. Edisi Revisi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Negara Republik Indonesia (1960) *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*. Indonesia.
- Negara Republik Indonesia (2007) *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang*. Indonesia.
- Negara Republik Indonesia (2009a) *Undang-Undang Nomo 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata*. Indonesia.
- Negara Republik Indonesia (2009b) *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Indonesia.
- Negara Republik Indonesia (2010) *Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang*. Indonesia.
- Negara Republik Indonesia (2014) *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. Indonesia.
- News, D. (2011) 'Daftar 25 Villa dan Restouran yang Langgar Kesucian Pura Uluwatu Bali', *Media Detiks News*, p. 1.
- Pemerintah Provinsi Bali (2009) *Peraura Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali*. Indonesia.
- Post, R. K. (2020) *Sejumlah Bangunan Langgar Sempadan Pantai Picu Munculnya Abrasi Baru*, *Media Radar Kudus Jawa Post*. Available at: <https://radarkudus.jawapos.com/read/2017/12/12/32952/sejumlah-bangunan-langgar-sempadan-pantai-picu-munculnya-abrasi-baru>. (Accessed: 15 March 2020).
- Praganingrum, T. I. (2013) 'Kajian Terhadap Mekanisme Perizinan Pemanfaatan Lahan Tebing Tukad Ayung Kedewatan, Ubud, Gianyar', *Kurva teknik*, 2(1), pp. 50 (50-68).
- Rawls, J. (1971) *A Theory of justice*. The Belknap Press Harvard University Cambridge. Massachusetts.
- Ridwan, Juniarso, H, S. A. (2016) *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah. Cetakan Ketiga*. Bandung: Nuansa.
- Rustiadi, E. (2009) 'Penataan Ruang Kawasan Pedesaan dan agropolitan sebagai Strategi Pembangunan Pedesaan', *Buletin Tata Ruang*.
- Saputra, L. A. D. N. (2020) 'Pelanggaran Pemanfaatan Tata Ruang Dalam Pembanguana Sarana Akomodasi Pariwisata Di Gili Trawangan', *Media Bina Ilmiah*, 14(10), pp. 3207 (3207-3214).
- Sidiq, A. J., & Resnawaty, R. (2017) 'Prosiding Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat', in *Pengembangan desa wisata berbasis partisipasi masyarakat lokal di desa wisata Linggarjati Kuningan, Jawa Barat*, p. Vol 4 No.1, 38 (38-44).
- Sunaryo, B. (2013) *Kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata Konsep dan Aplikasinya Di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media.
- Syarifudin, A. (2003) *Pengaturan Koordinasi Pemerintah Daerah*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Waskito, H. A. (2017) *Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Wijoyo, Suparto, A. E. (2017) *Hukum Lingkungan Internasional*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Wyasa Putra, I. (2010) *Pengaturan Perlindungan Warisan Budaya di Inggris dan Amerika: Komparasi Model dalam Penentuan Model Legislasi Pengaturan Perlindungan Warisan Budaya di Indonesia*. Editor I Nyoman Werdi dan I Wayan Srijaya, *Mutiara Warisan Budaya Sebuah Bunga Rampai Arkeol*. Denpasar, Bali: Arkeolkogi Fakultas Sasttra Kerjasama dengan Program Studi Magister dan Program Doktor Kajian Budaya, Universitas Udayana.
- Yustia, R. D. A., & Fatimah, U. D. (2020) 'Strategi Penggabungan Sanksi Bagi Pelanggaran Hukum Tata Ruang Dalam Rangka Pemulihan Pemanfaatan Ruang', *Jurnal Litigasi (e-Journal)*, 20(1), p. 86.