

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa bagi Bangsa Indonesia yang dikuasai oleh negara untuk kepentingan seluruh masyarakat Indonesia. Tanah memiliki arti penting bagi setiap orang karena dapat sebagai sumber kehidupan dan sebagai tempat kehidupan dengan segala kegiatannya. Keberadaan tanah bagi Bangsa Indonesia memiliki hubungan yang abadi dan bersifat religio magis yang harus dijaga, dikelola, dan dimanfaatkan dengan baik. Bentuk hubungan hukum antara negara dengan tanah yang meliputi hak-hak atas tanah memberikan wewenang kepada negara untuk menggunakan tanah sesuai dengan sifat dan tujuan tanah.

Tanah sebagai salah satu sumber daya alam memiliki peran penting untuk keperluan pembangunan Bangsa Indonesia. Hal ini telah diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kesejahteraan rakyat. Realisasi dari ketentuan tersebut dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) khususnya dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2). Kedua pasal tersebut mengatur bahwa Negara sebagai organisasi

kekuasaan tertinggi yang memiliki hak menguasai atas bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.¹

Negara dalam mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya membuat suatu rencana umum untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara.² Rencana umum ini diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA yang mencakup untuk keperluan negara, untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan, untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan, dan perikanan, serta untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi, dan pertambangan. Rencana umum ini diberlakukan di seluruh wilayah Indonesia dengan Pemerintah Daerah yang bertugas untuk mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya sesuai dengan kondisi daerah masing-masing.

Tanah merupakan salah satu unsur ruang yang penggunaan dan pemanfaatannya terkait dengan penataan ruang wilayah. Ketentuan-ketentuan mengenai penataan ruang wilayah Indonesia dituangkan dalam Undang-

¹ Boedi Harsono, 2020, *Hukum Agraria Nasional: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan Ke-13, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, hlm. 267.

² Urip Santoso, 2015, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 79.

Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Untuk mengoptimalkan pemanfaatan ruang diperlukan peraturan pelaksana yang mengatur mengenai penyelenggaraan penataan ruang yang lebih komprehensif serta dapat diterapkan dalam kehidupan yaitu dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pemanfaatan Ruang.

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia yang memiliki posisi strategis dengan jumlah pulau mencapai 16.711 pulau.³ Pulau Bali sebagai salah satu pulau di Indonesia memiliki objek wisata yang beragam seperti wisata budaya dan wisata alamnya. Keindahan dan kekayaan alam serta keunikan budaya yang dimiliki Pulau Bali membuat Pulau Bali terkenal sebagai daerah tujuan wisata utama baik di dalam dan luar negeri. Oleh karena itu, pariwisata menjadi sektor utama dalam kegiatan perekonomian di Pulau Bali.

Pulau Bali terdiri atas delapan kabupaten dan satu kota. Kabupaten Badung merupakan salah satu kabupaten yang menjadi tujuan wisata yang terkenal di Bali. Kabupaten Badung terkenal akan keindahan alamnya terutama pantai dan juga keseniannya. Setiap tahunnya terjadi peningkatan kunjungan wisata ke daerah Kabupaten Badung. Konsekuensi dari tingginya tingkat kunjungan tersebut adalah meningkatnya pembangunan fasilitas-fasilitas

³ Direktorat Pemandangan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Jumlah Pulau di Indonesia, <https://kkp.go.id/djpr/p4k/page/4270-jumlah-pulau>, diakses tanggal 22 September 2021.

penunjang pariwisata, seperti hotel, restaurant, villa, biro perjalanan, usaha, dan jasa-jasa lainnya.

Konsep otonomi daerah membuat daerah diberi keleluasaan untuk mengelola dan memanfaatkan potensi sumber daya yang dimilikinya, terutama dalam pemanfaatan lahan di daerah. Sejalan dengan otonomi daerah, wewenang penyelenggaraan penataan ruang oleh pemerintah dan pemerintah daerah mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan penataan ruang yang didasarkan pada pendekatan wilayah dengan batas wilayah administratif.⁴ Penataan ruang seluruh wilayah Indonesia terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, penataan ruang wilayah kabupaten, dan penataan ruang wilayah kota.

Pemerintah Daerah Kabupaten Badung dalam melaksanakan tugasnya mengenai tata ruang wilayah kabupaten menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 26 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Badung Tahun 2013-2033. Pemerintah Daerah Kabupaten Badung menetapkan Wilayah Badung Selatan sebagai wilayah dengan fungsi utama kepariwisataan yaitu daerah Nusa Dua, Tuban, dan Kuta. Kabupaten Badung sebagai daerah pariwisata memiliki keterbatasan dalam hal daya dukung dan daya tampung yang berdampak pada padatnya lalu lintas, timbulan sampah, kekurangan air bersih, pencemaran udara dan air. Selain itu juga

⁴ M. Yunus Wahid, 2014, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 111

banyak lahan sawah yang beralih fungsi, harga tanah yang semakin mahal, dan juga maraknya bangunan di daerah Ruang Terbuka Hijau.

Menghadapi situasi pembangunan seperti sekarang ini, selayaknya mengedepankan pemanfaatan sekaligus pengendalian. Keterpaduan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota dalam rangka perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan dan budaya Bali akibat pemanfaatan ruang adalah hal yang wajib, sesuai dengan tujuan penataan ruang yang tercantum dalam Perda Bali Nomor 16 Tahun 2009. Pemerintah daerah sebagai pemegang kendali utama dalam pelaksanaan tata ruang, penggunaan dan pemanfaatan lahan seharusnya lebih memperketat pengawasan dan pengendalian pemanfaatan ruang yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.

Berdasarkan problematika hukum yang telah diuraikan, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap permasalahan dengan judul **“PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGENDALIAN PEMANFAATAN RUANG UNTUK KEGIATAN PARIWISATA DI KABUPATEN BADUNG.”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, dapat ditentukan rumusan masalahnya adalah bagaimana peran pemerintah daerah dalam pengendalian pemanfaatan ruang untuk kegiatan pariwisata di Kabupaten Badung?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, tujuan dari penelitian adalah untuk mengetahui peran pemerintah daerah dalam pengendalian pemanfaatan ruang untuk kegiatan pariwisata di Kabupaten Badung.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat secara teoritis dan praktis bagi setiap pembacanya.

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat secara teoritis untuk perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan khususnya ilmu dalam bidang hukum pertanahan. Lebih khusus lagi mengenai penataan ruang.

2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan bagi:

a. Pemerintah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan oleh Pemerintah dalam menyusun suatu peraturan perundang-undangan agar dapat memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat.

b. Pemerintah Daerah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan oleh Pemerintah Daerah agar dapat menyesuaikan keadaan yang terjadi

di masyarakat dengan ketentuan-ketentuan hukum dalam peraturan perundang-undangan daerah khususnya mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi/Kabupaten/Kota.

c. Masyarakat

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan oleh masyarakat agar lebih mengetahui bagaimana ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur mengenai penataan ruang.

E. Keaslian Penelitian

Penulisan proposal penelitian skripsi dengan judul Peran Pemerintah Daerah dalam Pengendalian Pemanfaatan Ruang untuk Kegiatan Pariwisata di Kabupaten Badung merupakan karya asli dari penulis. Sebagai pembanding terdapat tiga hasil skripsi penulis lain dengan tema yang sama sebagai berikut.

1. Permata Dyah Putri, NIM 031011197, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, tahun 2014, menulis skripsi dengan judul Pengendalian Pemanfaatan Ruang Melalui Perizinan, rumusan masalah yang dikemukakan adalah apakah izin pemanfaatan ruang itu memiliki fungsi pengendalian.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Permata Dyah Putri menunjukkan bahwa pemberian izin yang kurang terkontrol menyebabkan tidak sesuai pembangunan wilayah dengan pengaturan zonasi yang telah ditentukan. Pemberian izin merupakan salah satu implementasi dari upaya pengendalian pemanfaatan ruang. Izin pemanfaatan ruang selain sebagai

fungsi pengendalian juga sebagai sumber dari Pendapatan Asli Daerah. Perizinan pemanfaatan ruang memiliki sanksi administratif, sanksi pidana, dan sanksi perdata.

Terdapat perbedaan dengan penulisan skripsi penulis yaitu skripsi Permata Dyah Putri membahas mengenai pengendalian pemanfaatan ruang melalui perizinan. Sedangkan, skripsi penulis lebih memfokuskan pada peran pemerintah daerah dalam pengendalian pemanfaatan ruang khususnya untuk kegiatan pariwisata di Kabupaten Badung. Skripsi Permata Dyah Putri hanya fokus membahas mengenai pengendalian pemanfaatan ruang dari satu ketentuan yaitu ketentuan perizinan.

2. Yasmine Citra Maulania, BP 1210112189, Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang, tahun 2015, menulis skripsi dengan judul Pemanfaatan Ruang pada Kawasan Aia Pacah sebagai Kawasan Perkantoran Daerah Kota Padang, rumusan masalah yang dikemukakan adalah bagaimana pemanfaatan ruang pada kawasan Aia Pacah sebagai kawasan perkantoran daerah Kota Padang.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Yasmine Citra Maulania menunjukkan bahwa pemanfaatan ruang yang berada di Kawasan Aia Pacah telah terjadi perubahan pemanfaatan ruang. Perubahan pemanfaatan ruang ini dikarenakan terjadinya gempa bumi di kota padang pada tahun 2009 dan dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang tahun 2010-2030. Adapun

pengendalian pemanfaatan ruang atas perubahan pemanfaatan tersebut diadakan penyesuaian fungsi lahan di kawasan Aia Pacah dan dengan pengadaan peraturan zonasi, dan penyesuain pemberian izin terhadap bangunan bangunan maupun lahan di dalam kawasan pusat perkantoran pemerintahan Kota Padang.

Terdapat perbedaan dengan penulisan skripsi penulis yaitu skripsi Yasmine Citra Maulania membahas mengenai pemanfaatan ruang pada Kawasan Aia Pacah sebagai kawasan perkantoran daerah Kota Padang. Sedangkan skripsi penulis membahas mengenai peran pemerintah daerah dalam pengendalian pemanfaatan ruang khususnya untuk kegiatan pariwisata di Kabupaten Badung. Skripsi Yasmine Citra Maulania tidak menjelaskan mengenai pengendalian pemanfaatan ruang. Skripsi penulis juga tidak menjelaskan mengenai pemanfaatan ruang untuk kawasan perkantoran.

3. Abdulloh Yahya, NIM 13340047, Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, tahun 2017, menulis skripsi dengan judul Pengendalian Pemanfaatan Ruang pada Kawasan Rawan Bencana Merapi III Kabupaten Sleman (Studi Kasus Objek Wisata *The Lost World Castle* di Dusun Petung, Kepuharjo, Cangkringan), rumusan masalah yang dikemukakan adalah apa alasan hukum yang digunakan Pemerintah Kabupaten Sleman dalam melarang bangunan dan kegiatan wisata *The Lost World Castle*.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Abdulloh Yahya menunjukkan bahwa alasan Pemerintah Kabupaten Sleman melarang bangunan dan kegiatan wisata *The Lost World Castle* di Kawasan Rawan Bencana Merapi III karena tidak memenuhi persyaratan fisik dan operasional. Secara fisik, bangunan tersebut telah melanggar aturan tata ruang, ketentuan perizinan dan bangunan yang belum menjamin keandalan teknis dari segi keselamatan. Adapun secara operasional, kegiatan tersebut tidak menunjang fungsi ekologis, hidrologis, dan mitigasi bencana, sekaligus tidak memiliki izin teknis dan Tanda Daftar Pariwisata (TDUP).

Terdapat perbedaan dengan penulisan skripsi penulis yaitu skripsi Abdulloh Yahya membahas mengenai pengendalian pemanfaatan ruang pada Kawasan Rawan Bencana Merapi III Kabupaten Sleman (Studi Kasus Objek Wisata *The Lost World Castle* di Dusun Petung, Kepuharjo, Cangkringan). Sedangkan skripsi penulis membahas mengenai peran pemerintah daerah dalam pengendalian pemanfaatan ruang khususnya untuk kegiatan pariwisata di Kabupaten Badung. Skripsi Abdulloh Yahya fokus bahasannya adalah alasan-alasan Pemerintah Kabupaten Sleman melarang bangunan dan kegiatan wisata *The Lost World Castle* di Kawasan Rawan Bencana Merapi III. Skripsi Abdulloh Yahya tidak menjelaskan mengenai peran pemerintah daerah untuk mengatasi pelanggaran-pelanggaran pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang berbeda dengan skripsi penulis.

F. Batasan Konsep

Batasan konsep yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah:

1. Peran menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat.⁵
2. Pemerintah Daerah berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Pengendalian Pemanfaatan Ruang berdasarkan Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang.
4. Kegiatan Pariwisata menurut Gede Yoga adalah aktivitas yang dilakukan pelaku wisata dan wisatawan di sektor pariwisata.⁶

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan adalah penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris merupakan penelitian yang berfokus pada data primer fakta sosial, data utama yang didukung oleh data sekunder

⁵ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Pengertian Peran, <https://kbbi.web.id/peran> diakses pada tanggal 23 September 2021.

⁶ Gede Yoga Kharisma Pradana, 2019, *Sosiologi Pariwisata*, STPBI PRESS, Bali, hlm. 41.

sebagai data pendukung untuk mengetahui tentang hukumnya yang berkaitan dengan peran pemerintah daerah dalam pengendalian pemanfaatan ruang untuk kegiatan pariwisata di Kabupaten Badung.

2. Data

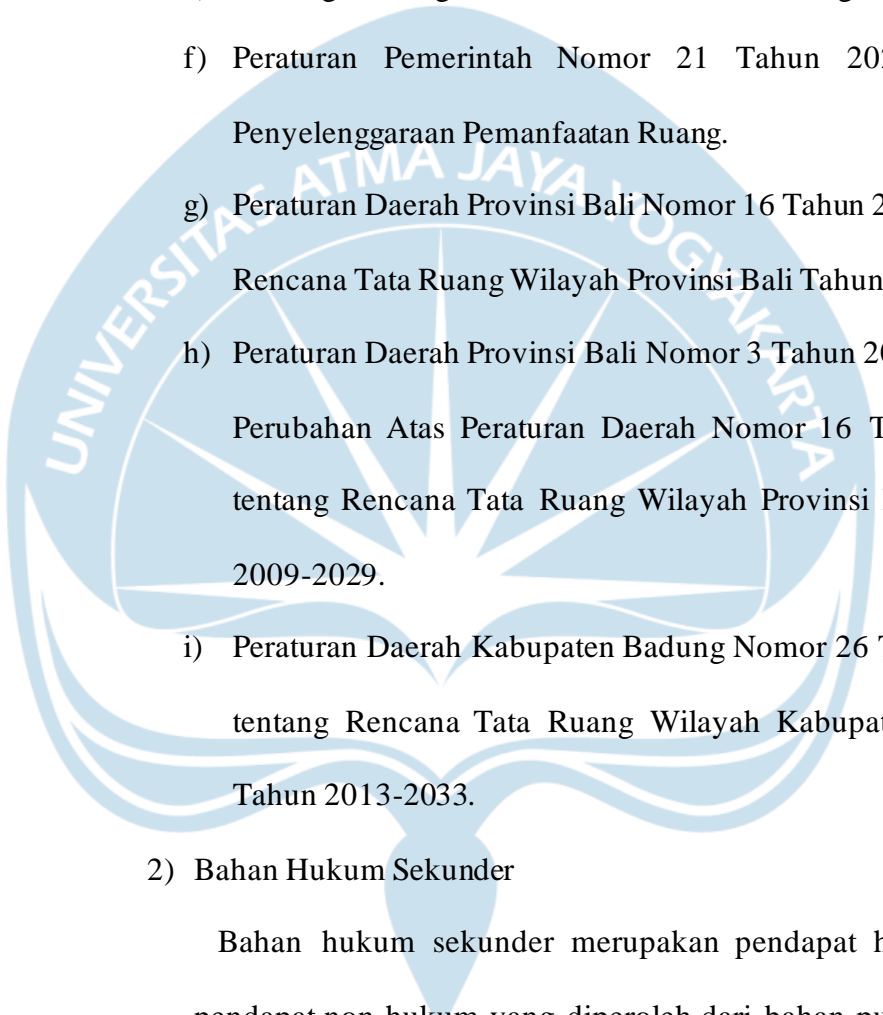
Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari responden dan/atau narasumber tentang kajian peran pemerintah daerah dalam pengendalian pemanfaatan ruang untuk kegiatan pariwisata di Kabupaten Badung.
- b. Data Sekunder, yaitu data yang terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).
- c) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

- 
- d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
 - e) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
 - f) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pemanfaatan Ruang.
 - g) Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029.
 - h) Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029.
 - i) Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 26 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Badung Tahun 2013-2033.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan pendapat hukum dan pendapat non hukum yang diperoleh dari bahan pustaka yang memberikan petunjuk maupun penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku, jurnal, hasil penelitian, dan internet. Selain itu, pendapat hukum dapat diperoleh dari narasumber.

3. Cara Pengumpulan Data

Pengumpulan data digunakan untuk kepentingan penelitian yang dilakukan dengan cara:

- a. Studi kepustakaan, yaitu dengan cara mempelajari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder berupa pendapat hukum dan pendapat non hukum yang diperoleh dari buku, jurnal, hasil penelitian, dan internet. Selain itu, pendapat hukum dapat diperoleh dari narasumber.
- b. Wawancara, yaitu dilakukan dengan cara tanya jawab dengan narasumber dan/atau responden terkait dengan permasalahan yang terjadi. Hasil wawancara akan digunakan sebagai data primer.

4. Lokasi Penelitian

Lokasi yang dipilih untuk penelitian ini adalah Kabupaten Badung Bali.

5. Responden

Responden adalah subyek yang memberikan jawaban langsung atas pertanyaan peneliti terkait dengan masalah hukum yang diteliti. Responden dalam penelitian ini yaitu:

- a. Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Badung
- b. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Badung
- c. Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Badung

- d. Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Badung
- e. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Badung

6. Narasumber

Narasumber adalah subyek yang memberikan jawaban atas pertanyaan yang berupa pendapat hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Narasumber dalam penelitian ini adalah Ibu Larasati Adnyana, S.T., Kepala Bidang Tata Ruang Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Badung.

7. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, yaitu data yang didapatkan dari berbagai sumber dihubungkan dan dianalisis satu dengan yang lainnya. Metode yang digunakan dalam menarik kesimpulan adalah metode berpikir induktif, yaitu proses berpikir yang bermula dari hal-hal yang bersifat khusus dan berakhir dengan suatu kesimpulan yang bersifat umum.

H. Sistematika Skripsi

Sistematika penulisan skripsi sebagai berikut.

Bab I Pendahuluan, berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

Bab II Pembahasan, berisi tinjauan tentang peran pemerintah daerah, tinjauan tentang penataan ruang, tinjauan tentang kegiatan pariwisata di

Kabupaten Badung, dan analisis peran pemerintah daerah dalam pengendalian pemanfaatan ruang untuk kegiatan pariwisata.

Bab III Penutup, berisi tentang kesimpulan dan saran.

