

KEWENANGAN PENGELOLAAN TANAH DAN KEPARIWISATAAN OLEH PEMERINTAH UNTUK MENCAPAI CITA NEGARA

Wenda Hartanto
Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Riau
Phone: 08127617087
Email: amirlatif03@gmail.com

Abstract

The authority of land management and tourism strategies post Law No. 23 of 2014 on Regional Government has not been optimized by local governments due to land regulation under Agrarian Law No. 5 of 1960 on Agrarian Principles which affirm that land affairs are central government affairs it can only be considered as regional, but the purpose of this study is to know how the arrangement of land management authority between the central government and local governments, both to know the synchronization of Planning to Strategic Programs based on RPJMD, RTRW, and Tourism Strategic Plan to be aligned in context central and regional relations in building the potential of tourism in the area of government-owned and local authority based on cross-boundary laws so that the justification of the state can be realized optimally through the governs managing land resources and regional tourism in accordance with the potential diversity available throughout Indonesia.

Keywords : Authority, land management and people's welfare.

Abstrak

Kewenangan pengelolaan tanah dan strategi kepariwisataan pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah belum dapat dioptimalkan oleh pemerintah daerah dikarenakan pengaturan pertanahan menurut Undang-Undang Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria yang menegaskan bahwa urusan pertanahan adalah urusan pemerintah pusat yang hanya bisa di medebewind kan kepada daerah, selain itu tujuan dari kajian ini adalah untuk mengetahui bagaimana belum liniernya pengaturan kewenangan pengelolaan pertanahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, kedua untuk mengetahui sinkronisasi Perencanaan pengelolaan tanah hingga Program strategis yang berdasarkan RPJMD, RTRW, dan Rencana Strategis Kepariwisata agar selaras dalam konteks hubungan pusat dan daerah dalam membangun potensi daerah di bidang kepariwisataan dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah dan pemerintah daerah berdasarkan lintas norma Undang-Undang sehingga justifikasi cita negara dapat terwujud secara optimal melalui tindakan pemerintah mengelola sumber daya pertanahan dan kepariwisataan daerah sesuai dengan keanekaragaman potensi yang ada diseluruh wilayah indonesia.

Kata kunci : Kewenangan, pengelolaan tanah dan kesejahteraan rakyat.

A. PENDAHULUAN

Pembangunan pada hakekatnya adalah upaya sistematis dan terencana oleh seluruh komponen bangsa untuk mengubah suatu keadaan menjadi lebih baik melalui pemanfaatan sumber daya yang tersedia secara optimal, efisien, efektif dan akuntabel, dengan tujuan akhir untuk meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat secara berkelanjutan. Upaya sistematis dan terencana tersebut berisi langkah-langkah strategis, taktis dan praktis,

karena masing-masing negara memiliki sumber daya andalan dan tantangan yang berbeda sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional¹. Tuhan Yang Maha Esa telah menganugerahi bangsa Indonesia kekayaan yang tidak ternilai harganya. Kekayaan berupa letak geografis yang strategis, keanekaragaman bahasa dan suku bangsa, keadaan alam, flora, dan fauna, peninggalan purbakala, serta peninggalan sejarah, seni, dan budaya

¹ Lampiran Peraturan Presiden Nomor 2 tahun 2015 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019 (RPJMN 2015-2019)

merupakan sumber daya dan modal untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bangsa Indonesia sebagaimana terkandung dalam Pancasila dan dicita-citakan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945².

Di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, secara khusus tujuan bangsa Indonesia di dalam pembangunan nasional telah digariskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945³, yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Jika tujuan yang dimandatkan oleh Konstitusi ini disimplifikasi, akan tampak bahwa mandat yang diberikan Negara kepada para pemangku kepentingan, khususnya penyelenggara negara dan pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), adalah untuk memuliakan manusia dan kehidupan bermasyarakat mulai dari kerangka terkecil hingga ke kawasan dunia internasional. Secara konstitusional negara memiliki kewajiban untuk mewujudkan tujuan negarasebagaimanadigariskandalamPembukaan UUD NRI 1945, yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum. Salah satu sumber daya utama dalam mewujudkan kesejahteraan umum adalah melalui pengelolaan dan pendayagunaan tanah. Mengingat tanah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam utama yang selain memiliki nilai spritualitas yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga memiliki fungsi yang sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang semakin meningkat dan beragam, oleh karenanya tanah harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi yang akan datang dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur sesuai dengan cita negara di dalam pembukaan konstitusi. Pada Faktisitasnya, tanah diciptakan Tuhan adalah untuk menghidupkan dan menyuburkan, bahkan menurut kitab suci asal-mula manusia diciptakan dari tanah yang ditiupkan roh kepadanya.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan

alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Hal ini berarti, pengelolaan dan pemanfaatan tanah sebagai bagian dari sumber daya alam Indonesia harus dilakukan secara bijaksana demi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia. Pengaturan pemanfaatan dan pengelolaan harus dilakukan melalui pengaturan hubungan-hubungan hukum yang berakar dari nilai-nilai luhur Bangsa Indonesia. Terlebih dari hal itu tanah memiliki keterkaitan dengan berbagai perspektif, yang beberapa diantaranya adalah perspektif sosial, politik, ekonomi, dan budaya. Karena keterkaitannya dengan berbagai perspektif tersebut, maka tanah memiliki posisi yang sangat strategis sehingga permasalahan tentang tanah berdampak cukup signifikan terhadap kondisi sosial, politik, ekonomi maupun budaya di suatu wilayah. Hubungan hukum antara manusia dengan tanah sedemikian rupa sehingga dalam pemanfaatan dan penggunaan tanah mampu mewujudkan kondisi yang kondusif bagi kehidupan dan penghidupan manusia mutlak perlu diupayakan pengaturan demi ketertibannya. Kepastian hukum sebagai suatu jaminan bagi pemilik tanah, pemerintah maupun pihak lain merupakan landasan pokok bagi terselenggaranya tertib hukum bagi kehidupan dan penghidupan sosial, politik, ekonomi maupun budaya⁴.

Sumber-sumber alam yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan salah satu unsur pendukung utama bagi kelangsungan hidup dan peningkatan kemakmuran bangsa sepanjang masa. Pemberian karunia tersebut harus diartikan pula sebagai amanat, berupa beban tugas untuk mengelolanya dengan baik, bukan saja untuk generasi sekarang, melainkan juga untuk generasi-generasi yang akan datang. Tugas-tugas mengelola berupa mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah dan sumber daya alam lainnya menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik. Tugas kewajiban mengelola hak atas tanah yang menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik, tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia⁵. Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 12 ayat 2 huruf d menyebutkan bahwa urusan pertanahan merupakan urusan

4 Soerojo irawan. Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Indonesia. Surabaya: Arkola hal. 12

5 AP Parliindungan, Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA, Bandung: Mandar Maju., 1989, hlm. 89

pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, dengan adanya kewenangan yang bersumber dari atribusi Undang-Undang tersebut Sumber daya yang dimiliki oleh daerah dapat meningkatkan pendapatan negara yang antara lain cadangan devisa, *capital progressive*, terutama dari sisi pengembangan kawasan dan tujuan pariwisata yang sangat luas cakupannya dan harus dibarengi integrasi kebijakan yang komprehensif di dalam pertimbangan pengambilan suatu kebijakan pertanahan dan kepariwisataan.

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian erat dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah⁶. Setiap daerah dapat menggali potensi yang bisa dikembangkan, sehingga perkembangan masing-masing daerah dapat meningkat pesat. Terdapat berbagai sektor yang dapat dikembangkan, diantaranya adalah sektor perdagangan, sektor jasa, sektor pertanian, sektor pariwisata dan lain-lain. Penulis lebih tertarik dari salah satu sektor tersebut yaitu sektor pariwisata, karena melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur pengelolaan pertanahan di wilayahnya dan pengaturan pengelolaan kepariwisataan, dengan adanya dua kewenangan yang demikian melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata permasalahan yang akan diangkat adalah bagaimana pemerintah daerah melakukan strategi melalui pemanfaatan dua jenis kewenangan antara pengelolaan pertanahan dan kepariwisataan sebagai pengembangan destinasi yang ada di alam daerah dan faktor apa yang menjadi kendala dalam pengelolaan tanah untuk pengembangan kepariwisataan tersebut.

Secara teoritis otonomi daerah di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka definisi otonomi meliputi hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu karakteristik otonomi daerah adalah unit-unit pemerintah bersifat otonom, mandiri dan jelas-

jas sebagai unit pemerintahan bertingkat yang terpisah dari pusat dalam hal urusan yang telah dibagi kewenangannya. Pusat hanya mengontrol melalui Pembentukan Norma Standar Prosedur Kriteria yang dibentuk dalam bentuk produk hukum pemerintah pusat langsung oleh pusat terhadap unit-unit tersebut⁷. Melalui hal tersebut, pemerintah daerah bebas merencanakan dan menjalankan strategi kemajuan daerahnya masing-masing. Potensi daerah yang sangat dikenal oleh masyarakat setempat dapat dikembangkan sebagai salah satu destinasi pariwisata utama di daerah dengan penetapan lokalisasinya melalui pembebasan tanah atau lahan. Kemudahan yang difasilitasi oleh otonomi daerah memungkinkan pemerintah daerah menyusun strategi terbaik untuk memajukan sektor pariwisata di daerahnya. Perbedaan jenis wisata yang heterogen antara daerah satu dengan daerah lain memungkinkan satu daerah memiliki potensi unggulan yang tidak dimiliki daerah lain. Hal inilah yang diambil pemerintah daerah sebagai strategi memajukan daerahnya. Keunggulan yang dimiliki tidak akan tersaingi oleh daerah lain.

Dengan memperhatikan kedua hal ini (urusan kewenangan di bidang pertanahan dan bidang kepariwisataan), maka konsep kebijakan pertanahan pada sektor penentuan untuk penetapan alokasi tanah dan lahan akan ditekankan dalam komponen pokok yaitu Penataan penguasaan dan/atau akses manfaat atas kawasan/lahan akan berkorelasi dengan hasilnya, Penataan pola-pola hubungan secara simultan yang memberi peluang terjadinya *sharing benefit* antara pemerintah daerah dan masyarakat lokal dan penguatan basis-basis institusional masyarakat lokal yang terkait dengan sistem pengelolaan sumber daya alam setempat, termasuk yang didasarkan pada hak-hak tradisional (adat).⁸

Sumber daya dan modal kewenangan tersebut belum dituangkan dalam kebijakan jangka panjang maupun jangka menengah yang tertuang di dalam Rencana Jangka Panjang Pemerintah Daerah maupun Rencana Pemerintah Jangka Menengah daerah sehingga kewenangan atribusi yang tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai bentuk aksi dari

6 Ni'matul Huda, 2009, Hukum Pemerintahan Daerah, Nusa Media, Bandung, hal. 83

7 Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

8 Moh. Shohibuddin dan Endriatmo Soetarto, Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian Agraria, 2009, Hal. 34

RPJPD maupun RPJMD inilah titik awal dan titik tolak untuk mengambil kebijakan secara optimal melalui pengelolaan pertanahan dan penyelenggaraan kepariwisataan yang ditujukan untuk meningkatkan pendapatan daerah yang juga berpengaruh secara nasional, memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, memperkenalkan dan mendayagunakan daya tarik wisata dan destinasi di Indonesia, serta memupuk rasa cinta tanah air dan mempererat persahabatan antarbangsa. Belum maksimalnya sinergitas dan urgensi keterlibatan masyarakat terhadap pengelolaan tanah tersebut khususnya dalam bidang kepariwisataan yang didalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata. Selain kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Pemerintahan daerah, Pasal 10 Undang-Undang Kepariwisata menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah mendorong penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing di bidang kepariwisataan sesuai dengan rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian sebagai proses ialah serangkaian kegiatan yang menimbulkan suatu akibat, yang kedua ialah sebagai ilmu, penelitian serangkaian pengetahuan tentang serangkaian kegiatan yang membantu pengembangan suatu kebenaran. Penelitian ini adalah deskrip analisis, yaitu bersifat memaparkan untuk memperoleh gambaran (deskripsi) secara lengkap tentang eksistensi hukum yang berlaku dan pada saat tertentu atau mengenai gejala yuridis yang ada atau peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat⁹. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah multidisipliner, meliputi yuridis normatif untuk formalitas peraturannya, kajian kewenangan, dan potensi untuk substansi peraturannya. Dalam pendekatan yuridis normatif, peneliti mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam urusan pemerintah daerah dan peran serta masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap negara¹⁰. Penarikan kesimpulan dari hasil penelitian dilakukan

dengan metode analisis yuridis kualitatif, yaitu mengkaji dan menguji data melalui aspek-aspek hukum. Kualitatif karena menguraikan secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtut, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif, sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis¹¹.

C. PEMBAHASAN

Pada dasarnya perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditujukan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam menyejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing Daerah. Perubahan ini bertujuan untuk memacu sinergi dalam berbagai aspek dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan Pemerintah Pusat¹².

Berdasarkan penjelasan umum UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah yang hendak dicapai, maka pemerintah wajib melakukan pembinaan berupa pemberian pedoman, dalam hal penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Dengan adanya otonomi daerah dengan pembagian urusan yang telah ditetapkan secara rinci, diharapkan daerah dapat memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerahnya dengan melakukan identifikasi dan mengelola sumber-sumber yang berpotensi untuk dapat meningkatkan pendapatan asli daerah, karena besar kecilnya pendapat daerah sangat berefek kepada keberhasilan pelaksanaan otonomi tersebut. Hal ini berkaitan erat dengan konsep otonomi dan desentralisasi yang pada hakekatnya memberikan kekuasaan, kewenangan dan keleluasaan kepada pemerintah daerah yang akan berujung kepada menciptakan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, bahwa sumber-sumber penerimaan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi terdiri dari PAD (Pendapatan Asli Daerah), Dana Perimbangan, dan lain-lain penerimaan yang sah dan juga

9 Abdulkadir Muhamad, *Hukum dan Penulisan Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bak_, 2004, hlm. 50.

10 Ibid hal.52

11 Ibid hal 127

12 Penjelasan Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah

tentang hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainya yang harus dilaksanakan secara adil dan selaras. Maka salah satu sektor yang potensial adalah pariwisata, yang kiranya dapat menjadi aset bagi peningkatan pendapatan daerah, yang berujung kepada keberhasilan pemerintah daerah merealisasikan otonomi daerah, yang ditandai dengan terciptanya kesejahteraan yang merata di dalam masyarakat.

1. Harmonisasi Kewenangan Pusat dan Daerah dalam lintas bidang peraturan pertanahan dan kepariwisataan menurut Undang-Undang Nomor 23 tentang Pemerintahan Daerah.

Otonomi Daerah sebagai pemberdayaan Daerah merupakan suatu proses pembelajaran dan penguatan bagi Daerah untuk mampu mengatur, mengurus dan mengelola kepentingan dan aspirasi masyarakatnya sendiri. Dengan demikian daerah secara bertahap akan berupaya untuk mandiri dan melepaskan diri dari ketergantungan kepada Pusat. Besarnya manfaat tanah bagi kehidupan manusia itu membuat manusia berlomba-lomba mendapatkan tanah sebagai sumber kehidupannya. Sejak dahulu, secara turun-temurun, manusia mewariskan tanah dengan luas tertentu kepada anak keturunan mereka. Tanah itu bisa berupa lahan pertanian, perkebunan, hutan, maupun lahan yang di atasnya berdiri rumah keluarga. Di daerah tertentu di dalam wilayah Indonesia, dikenal juga tanah ulayat yang dimiliki oleh kaum tertentu dan tidak bisa secara serta merta dilakukan proses perbuatan hukum yang lazimnya pada objek tanah, melainkan ada mekanisme tersendiri yang harus dilalui jika ingin mengalihkan hak tanah ulayat tersebut¹³.

Memasuki tahun kedua rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah implementasi otonomi daerah, masih banyak ditemukan permasalahan dan kendala pembangunan, terutama dalam kerangka pembangunan wilayah yakni Belum efektifnya pemanfaatan rencana tata ruang sebagai alat keterpaduan pembangunan (wilayah/sektoral), Pengelolaan pembangunan di daerah belum optimal dalam menunjang upaya pengembangan wilayah, dan terakumulasinya modal di kawasan

perkotaan. Berkaitan dengan penataan tanah dan ruang, sebagai pangkal awal perencanaan kegiatan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah terlebih dalam hal penentuan lokasi atau kawasan tertentu yang pengelolaan dan penetapannya dilakukan dengan kajian yang komprehensif dengan lintas keilmuan dan mutu disiplin, pengendalian dan pengarahannya pemanfaatan ruang di wilayah daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Akan tetapi kebijakan dan strategi pembangunan antar wilayah Kabupaten/Kota dalam suatu wilayah Propinsi, belum menunjukkan keterpaduan antar wilayah dan antar sektor. Hal ini dapat terlihat perbedaan penjabaran antara Rencana Jangka Panjang Daerah dan Rencana Jangka Menengah Daerah dengan penjabaran Visi misi kepala daerah pada saat pemilihan kepala daerah, belum sinkronnya rencana tata ruang wilayah daerah dengan kebijakan Kepariwisata oleh Pemerintah Pusat dan kemampuan sumber daya manusia mengelola sumber daya alam di daerah. Terlebih dengan implementasi otonomi daerah, semua Pemerintah daerah Kabupaten/Kota menargetkan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga dalam upaya mencapai target tersebut Pemerintah Daerah seringkali mengeluarkan kebijakan pemanfaatan ruang yang tidak konsisten dengan RTRW yang telah disusun.

Kebijakan otonomi daerah memberi kewenangan dan keleluasaan lebih luas bagi Kabupaten/Kota dalam menggali dan mengembangkan potensi daerah. Hal ini terbukti banyak daerah otonom berkreasi dan berinisiatif dengan kiat-kiatnya untuk memajukan daerahnya, misalnya antara lain berbagai cara dilakukan untuk peningkatan PAD, mendorong laju penanaman modal melalui promosi dan peningkatan pelayanan perijinan, membangun dan meningkatkan kualitas sarana prasarana penunjang kegiatan investasi, dan meningkatkan kualitas SDM. Untuk mencapai tujuan dalam konteks desentralisasi ekonomi melalui pendayagunaan potensi daerah guna mendukung pengembangan ekonomi sentral dan lokal, hal ini dapat dilakukan melalui strategi kombinasi yaitu kewenangan daerah untuk dapat berdiri sendiri, dengan basis sumber daya yang dimiliki dengan kemampuan menciptakan interaksi dan keterkaitan secara ekonomi

13 Erwiningsih, W. Aktualisasi Hukum Agraria Guna Menunjang Otonomi Daerah. Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta 1999 halaman: 84

dengan daerah sekitarnya, atau dengan wilayah ekonomi yang lebih luas. Dengan demikian ada dua aspek yang perlu mendapat perhatian yakni pengembangan ekonomi lokal dan kemitraan. Pengembangan ekonomi lokal merupakan suatu konsep pembangunan ekonomi yang mendasarkan pada pendayagunaan sumber daya lokal yang ada pada suatu masyarakat, sumber daya manusia, sumber daya alam, dan sumber daya kelembagaan. Solusi yang timbul akibat adanya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam urusan pertanahan menurut Bernadinus Steni, secara umum, ada dua jenis kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah daerah, yakni (1) kewenangan teknis pengelolaan SDA. Kewenangan ini erat kaitannya dengan kebijakan berupa ijin untuk penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pengusahaan SDA di daerah; dan (2) kewenangan mengatur dan mengurus SDA yang merupakan satu kesatuan yang utuh baik pengelolaan yang meliputi perencanaan, pemanfaatan/pengelolaan, pemulihannya (konservasi), maupun kelembagaan, administrasi dan penegakan hukum.¹⁴

Untuk melaksanakan konsep tersebut pemerintah daerah melalui kewenangannya dan masyarakatnya harus secara bersama-sama mengambil inisiatif dalam pengembangan ekonomi lokal yang dapat dilakukan melalui suatu forum kemitraan. Sedangkan kemitraan itu sendiri mempunyai makna bahwa dalam tataran proses perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi program ada kebersamaan yang sinergis antara pemerintah, dunia usaha dan masyarakat. Dengan demikian diharapkan kemitraan ini dapat menjadi katalis bagi penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) melalui berbagai proses pengambilan kebijakan yang terkait dengan pengembangan ekonomi lokal Berdasarkan penjelasan umum Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah bahwa tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah yang hendak dicapai adalah pemerintah wajib melakukan pembinaan berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Bersama dengan itu pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah agar dapat melaksanakan otonomi

daerah secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selain itu juga otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini. Pemerintah daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan serta prakarsa dan pemberdayaan masyarakat di dalam berbagai lapisan dimensi berbeda yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Dalam rangka pencapaian cita negara yang berkesejahteraan masyarakat tersebut pembaharuan dan strategi pengelolaan Pertanahan melalui pengadaan dan pengelolaan tanah maka *Albertson* dalam risetnya menyebutkan dimensi-dimensi yang melingkupinya antara lain¹⁵:

- a) *Environmental Sustainability* yakni perlindungan untuk generasi mendatang.
- b) *Economic Sustainability* berhubungan dengan setiap pengembangan variabel secara ekonomi.
- c) *Socio-Cultural Sustainability* adalah setiap inovasi harus harmoni antara pengetahuan lokal sosial-budaya, praktek, pengetahuan, dan teknologi tepat guna.
- d) *Political Sustainability* yaitu *link* birokrasi (pemerintah) dan masyarakat.

Pertanahan merujuk pada sistem yang saling terkait antara suatu subjek hak atas tanah (perorangan/individu, kelompok masyarakat atau badan hukum pemerintah dan swasta) dengan suatu objek hak atas tanah pada lokasi, luas dan batas-batas tertentu melalui hubungan penguasaan pemilikan dan penggunaan pemanfaatan. Kekuatan hubungan itu, diindikasikan dari tingkat hubungan secara yuridis dalam bentuk jenis hak atas tanah yang dimiliki maupun hubungan secara fisik dalam bentuk penggunaan dan pengambilan manfaat. Kekuatan hubungan itulah yang menjadikan tanah mempunyai nilai hak kepemilikan (*property right*), di samping pembentuk nilai tanah yang lain, seperti *accessibility*, *transferability*, *utility* dan *amenity*. Namun hubungan teknis pertanahan juga tidak boleh di kesampingkan

14 Bernadinus Steni, Desentralisasi, Koordinasi Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam Pasca Otonomi Daerah, makalah, hlm. 10, <http://www.huma.or.id>

15 Robert J.Kodoatie dan Roestam Syarif dalam Tata Ruang Air Tahun 2010.Yogyakarta

begitu saja, tanah dengan seluk beluknya dimana hubungan ini menyangkut hubungan manusia dengan tanah berkaitan dengan hubungan penguasaan, pengusaha dan pemanfaatannya, Dimensi hubungan penguasaan pemilikan dan penggunaan pemanfaatan tanah itu, ditentukan oleh pengaruh lingkungan setempat maupun lingkungan strategis global¹⁶.

Salah satu wujud peranan pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengaturan hubungan manusia dengan tanah adalah pemberian kepastian hukum hak atas tanah. Semenjak diterbitkannya UUPA, pada tanggal 24 September 1960 dan disahkan menjadi Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) berlakulah hukum Agraria Nasional, Pasal 2 Ayat (3) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) menyebutkan Hak menguasai negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Pemerintah telah menyadari akan arti pentingnya kepastian hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah untuk kesejahteraan masyarakat. Pasal 19 UUPA diantaranya menyebutkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum, oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Dengan demikian maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah itu adalah merupakan *medebewind* artinya segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang dalam bidang agraria merupakan sumber keuangan bagi daerah tersebut dan kemudian berikutnya lampiran huruf J dan lampiran huruf Z Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melakukan pengelolaan kawasan strategis pariwisata dan pengadaan tanah, hal ini menunjukkan bahwa kepastian hukum dari penyelenggaraan melalui kebijakan kewenangan pemerintah daerah di dalam

penetapan lokasi tanah demi kepentingan umum dalam rangka pengelolaan dan pengembangan destinasi kepariwisataan yang berkaitan dengan alam dan wisata memiliki dampak positif kepada perekonomian dan kesejahteraan rakyat, dengan perwujudan tersebut yang merupakan kegiatan administrasi pertanahan untuk memberikan jaminan kepastian hukum sebagaimana dimaksudkan tersebut, menjadi tanggung jawab pemerintah daerah masing-masing.¹⁷

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip itu tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan. Seiring dengan perkembangan perekonomian dan pertumbuhan penduduk, juga terjadi peningkatan yang tajam dalam persaingan pemanfaatan sumber daya tanah. Hal itu mendorong terjadinya kepentingan publik dalam kehidupan demokratis itu hanya akan bisa diketahui bunyinya tatkala semua warga secara individual (demi haknya) memperoleh kesempatan yang sama untuk secara bebas mengutarakan aspirasinya yang kemudian dari pada itu tersalur dan terserap pada suatu lokus, yaitu lokus tempat pendapat-pendapat itu disimpulkan dan rumusan kebijakan publik yang didasarkan pada pendapat-pendapat tersebut¹⁸.

Kebijakan publik yang diambil dalam konsep negara hukum klasik (*rechtsstaat*) yang memegang teguh pada asas legalitas, wewenang pemerintah dalam melaksanakan tindakan-tindakan pemerintahan (*bestuur handelingen*) seperti untuk pelayanan umum dan peningkatan kesejahteraan masyarakat harus senantiasa berdasarkan pada dan dibatasi oleh peraturan perundang-undangan. Kewenangan pemerintahan yang bertumpu pada asas legalitas di bidang pemerintahan (*wetsmatigheid van bestuur*) bertujuan memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat dari kemungkinan tindakan penyalahgunaan wewenang pemerintah.

Kewenangan Penggunaan tanah yang didelegasikan oleh pemerintah pusat belum secara optimal dipergunakan oleh pemerintah

16 Risnarto, Analisis Manajemen Agraria Indonesia. Program Pascasarjana Manajemen dan Bisnis. Institut Pertanian Bogor, 2006, Hal. 67

17 Chip Fay & Martua Sirait, Kerangka Hukum Negara dalam Mengatur Agraria dan Kehutanan Indonesia: Mempertanyakan Sistem Ganda Kewenangan atas Penguasaan Tanah, Jakarta, Oktober 2004, hal. 6-8

18 Soetandoyo Wignusoebroto. Hukum : Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya. 2002. Hal. 418

daerah dikarenakan ketersediaan norma Undang-undang Agrari dan peraturan pelaksanaannya belum sinkron dengan Undang-Undang Pemerintah daerah terkait dengan kewenangan pemerintah daerah mengenai pertanahan. Hal tersebut yang menjadi salah satu faktor menghambat untuk mewujudkan kegiatan atau usaha memanfaatkan tanah untuk tujuan memenuhi kebutuhan tertentu. Sehingga penggunaan tanah sebagai hasil pengambilan keputusan dari orang atau Badan Hukum yang menguasai dan atau memiliki tanah yaitu berupa pilihan jenis kegiatan atau usaha yang sesuai dengan keinginan atau kebutuhannya serta hakekat penggunaan tanah adalah cerminan kegiatan manusia yang dilakukan di atas tanah dalam usaha memenuhi hajat hidupnya. Penggunaan tanah merupakan hasil hidup manusia yang dipengaruhi oleh keadaan alam (fisik) serta kegiatan sosial ekonomi masyarakat di wilayahnya tidak tercapai secara efektif dan maksimal

2. Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah sebagai pedoman umum Pengembangan dan Pengelolaan pertanahan untuk Kepariwisataan

Tujuan hak menguasai negara atas bumi, air, ruang angkasa adalah untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Berdasarkan filosofi penguasaan negara terhadap materi yang ada tersebut di atas maka pada dasarnya adalah semata-mata untuk kepentingan dan mencapai kesejahteraan masyarakat bangsa Indonesia. Secara eksplisit tujuan dari cita negara tersebut jika dilihat dalam arti materi kewenangan pengelolaan tanah pada umumnya mengandung nilai yaitu¹⁹:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum pertanahan nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan;

3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Pengejawantahan pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia khususnya di daerah yang akan diberikan kebijakan untuk ditetapkan sebagai suatu kawasan destinasi pariwisata dapat terwujud melalui upaya yaitu tersedianya perangkat hukum yang tertulis lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat lokal dan ketentuan-ketentuan normanya akan mengakomodir nilai-nilai muatan adat, keaslian budaya dan kekhasan dari daerah yang akan menjadi daya tarik wisata sebagai pertimbangan pemasukan pendapatan di daerah dalam kerangka meningkatkan kesejahteraan rakyat secara nasional.

Kebijakan pemerintah pusat melalui jalur Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang tercantum di dalam lampiran I huruf J di bidang pertanahan menyatakan bahwa pemerintah pusat berwenang melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Kewenangan ini tentunya bersifat umum dan berskala nasional, koridor yang dapat dijadikan acuan dalam penggunaan kewenangan ini adalah berbasis peningkatan kesejahteraan masyarakat yang dapat berbentuk dalam jenis bidang-bidang usaha dalam suatu kawasan, misalnya kawasan ekonomi khusus, kawasan teknopolitan, kawasan industri dan kawasan strategis pariwisata.

Penyusunan dan penyesuaian rencana tata ruang wilayah dan Rencana Pembangunan jangka menengah serta rencana strategis pariwisata menjadi pilihan yang utama untuk menjadikan daerah tertentu dengan seluruh potensi yang dimiliki sebagai salah satu pilihan strategi bidang usaha yang ada di daerah. Jadi pengembangan kawasan strategis pariwisata pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya pembangunan nasional untuk mewujudkan kesejahteraan lahir maupun batin bagi seluruh rakyat Indonesia, sehingga kekayaan wilayah nusantara sebagai modal dan landasan pengembangan budaya bangsa secara keseluruhan dapat dinikmati oleh masyarakat. Kepariwisataan merupakan salah satu komoditi ekspor non migas yang

19 Urip santoso.Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah.Kencana Prenada Media Group.2010.Hal.2

cukup potensial, yang mampu mendatangkan devisa yang cukup besar bagi kesejahteraan masyarakat. Untuk itu, diperlukan suatu konsentrasi penuh dari pemerintah pusat dan daerah, guna mendukung pembiayaan pembangunan daerah, terutama di daerah yang memiliki potensi pariwisata, sehingga dapat dikelola semaksimal mungkin. Dengan demikian, sektor kepariwisataan merupakan salah satu usaha yang dapat meningkatkan pendapatan suatu daerah terutama dalam rangka menunjang penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan. Untuk merealisasikan semua itu, maka pemerintah harus mengeluarkan kebijakan dalam bidang kepariwisataan, namun dalam upaya pemanfaatan potensi sumber daya alam, terkadang muncul permasalahan yang berakar dari adanya kesenjangan kondisi lingkungan dan sistem sosial. Oleh karena itu, pemerintah daerah sebagai perencana, pelaksana, dan pengontrol dalam sebuah kebijakan daerah diharapkan mampu menganalisis dan memetakan permasalahan yang terjadi dalam masyarakat sehingga dalam mengeluarkan kebijakannya tidak terkesan sepihak, akan tetapi sesuai dengan kebutuhan dan aspek sosial dan budaya masyarakat.

Dengan adanya kewenangan delegasi dari Pasal 25 ayat (6) Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pemerintah daerah menetapkan RTRW melalui peraturan daerah, penyusunan peraturan daerah tersebut inilah mekanismenya mempertimbangkan kebijakan pemerintah pusat mengenai pengadaan tanah dalam rangka mensejahterakan masyarakat yang dalam hal ini dibidang kepariwisataan yang secara spesifik menunjuk suatu lokasi atau kawasan yang akan dikelola sebagai kawasan strategis kepariwisataan berdasarkan penetapan lokasi tanah melalui produk hukum pusat yang bersifat regulasi maupun *beschiking*. Penyusunan peraturan daerah tentang RTRW Provinsi dan Kabupaten/Kota meliputi Penyusunan RTRW ditinjau dari proses penyusunan RTRW, substansi RTRW, dan Implementasi RTRW, yang ditinjau dari aspek kelembagaan, aspek dasar pengambilan kebijakan, aspek hukum, dan partisipasi masyarakat.

Realitas menunjukkan bahwa pesatnya perkembangan diberbagai sektor pembangunan,

menyebabkan penataan ruang tidak tertangani dengan baik, sehingga menyebabkan terjadinya benturan dalam penggunaannya antara sektor yang satu dengan sektor yang lainnya. Untuk dapat mengusahakan tanah secara efisien, optimal dan terhindar dari konflik penggunaan tanah yang ada, perlu diatur dan disesuaikan dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan sebagai acuan seluruh *stakeholder*. Terjadinya perubahan penggunaan tanah dapat disebabkan karena adanya perubahan rencana tata ruang wilayah, adanya kebijaksanaan arah pembangunan dan karena mekanisme pasar. Pada masa lampau yang terjadi adalah lebih banyak karena dua hal yang terakhir, karena kurangnya pengertian masyarakat maupun aparat pemerintah mengenai tata ruang wilayah, atau rencana tata ruang wilayah yang harmonis dengan rencana jangka menengah daerah dan visi misi kepala daerah yang sulit diterjemahkan dan disinkronisasikan ke dalam kegiatan program kerja strategis sehingga kewenangan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat dalam pembangunan di segala bidang kehidupan menjadi terhambat²⁰. Dalam mewujudkan suatu produk kebijakan publik yang bernuansa kesejahteraan rakyat, masalahnya bukan hanya terletak pada kemauan politik nasional saja (*political will*), tetapi juga pada pelaksanaan bertindak dari kemauan politik nasional tersebut yang berpengaruh kepada pelaksanaan program di daerah (*political action*). Hal ini penting, mengingat bangsa Indonesia merupakan masyarakat yang majemuk/plural ditandai adanya kesatuan-kesatuan sosial berdasarkan perbedaan-perbedaan suku bangsa, agama, adat istiadat, serta perbedaan kedaerahan, di dalam perbedaan itu juga terdapat perbedaan bentuk iklim dan wilayah yang berbeda sebagai wilayah yang berpotensi untuk dijadikan lahan yang dilokalisasi untuk kepariwisataan.

Sesuai dengan amanat konstitusi Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut asas desentralisasi²¹, tugas pembantuan²²,

20 Wirjono Prodjodikoro. Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia. Jakarta: Dian Rakyat, 1971. Hal.17

21 Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi berdasarkan Pasal 1 angka 8 Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah

22 Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi. Berdasarkan Pasal 1 angka 11 Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah

dan dekonsentrasi²³ sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat di dalam hal kepariwisataan tentu saja peran tersebut tidak bisa dilakukan oleh pemerintah daerah saja tetapi sektor swasta dan peran serta masyarakat sebagai struktur pembangunan perekonomian yang berkelanjutan dan terintegrasinya setiap kebijakan diambil oleh pemerintah daerah dengan melibatkan masyarakat dan sektor swasta di dalam pengelolaan kepariwisataan dan penetapan kawasan pengembangan lahan pariwisata. Sesuai kewenangan pemerintah daerah yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di dalam lampirannya huruf j menyebutkan bahwa Pemberian izin lokasi lintas Daerah, Penetapan lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum, Penyelesaian sengketa tanah garapan lintas Daerah kabupaten/kota Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan oleh Pemerintah Daerah Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee* lintas Daerah kabupaten/kota Penetapan tanah ulayat yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota, Inventarisasi dan pemanfaatan tanah kosong lintas Daerah kabupaten/kota, Perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi. Kewenangan tersebut berlaku secara proporsional dan mutatis mutandis dengan kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota untuk mengharmonisasikan pengadaan tanah melalui penetapan lokasi tanah demi kepentingan kesejahteraan masyarakat yang disinkronisasikan dengan rencana tata ruang wilayah pusat dan daerah untuk pengembangan dan pengelolaan destinasi pariwisata di daerah sehingga terjadi integrasi dalam dua jenis bidang kewenangan yang berbeda yakni kebijakan pengadaan tanah melalui penetapan tanah dari mulai tingkat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dengan bentuk produk hukum peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi atau Kabupaten Kota

dan Peraturan daerah tentang Rencana Induk strategis kepariwisataan daerah.

3. Strategi dan Harmonisasi Pembangunan Kepariwisataan Kewilayahan

Pengembangan sektor pariwisata merupakan suatu tindakan yang realistis dan logis, mengingat dampak positif yang ditimbulkan diantaranya semakin meluasnya kesempatan usaha, baik hotel, biro perjalanan, toko cinderamata, ketrampilan khas daerah, serta meningkatnya pendapat masyarakat dan mendorong terpeliharanya keamanan dan ketertiban walaupun sebenarnya juga ada hal-hal yang berdampak negatif. Kesenjangan antarwilayah di Indonesia tidak terlepas dari adanya keragaman potensi sumber daya alam, letak geografis, kualitas sumber daya manusia, ikatan etnis atau politik. Keberagaman ini dapat menjadi sebuah keunggulan dalam satu sisi, namun di sisi lain dapat berpotensi menjadi sumber instabilitas sosial dan politik nasional. Untuk itu, maka penyelenggaraan pembangunan secara terencana dan berorientasi terhadap pengurangan kesenjangan antarwilayah menjadi sangat penting untuk dilakukan. Kesenjangan infrastruktur di Indonesia sangat nyata dihadapi antar Kawasan Barat Indonesia (KBI) dan Kawasan Timur Indonesia (KTI), antarwilayah Pulau, serta antar provinsi, antar desa dan kota.

Peranan pariwisata dalam pembangunan Negara pada garis besarnya berinti-kan tiga, yakni segi ekonomis (sumber devisa, pajak-pajak), segi sosial (penciptaan lapangan pekerjaan), dan segi kebudayaan (memperkenalkan kebudayaan kepada wisatawan baik domestik maupun internasional). Tahun 2009-2014, nilai rata-rata pertumbuhan kedatangan wisatawan mancanegara Indonesia sebesar 8,62% per tahun, lebih tinggi dari rata-rata pertumbuhan dunia sebesar 3,47% per tahun. Kondisi ini mengindikasikan kuatnya daya tahan pariwisata Indonesia. Kunjungan wisatawan mancanegara pada tahun 2014 (sebesar 9,4 juta wisman) serta devisa yang dihasilkan (USD 10 milyar) tersebut merupakan pencapaian tertinggi dalam perkembangan kepariwisataan nasional. Dari sisi pertumbuhan kunjungan wisatawan mancanegara ke Indonesia yang mencapai angka 7,2 %, angka tersebut juga lebih tinggi

²³ Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah

dari pertumbuhan dunia yang hanya mencapai 4,7%.²⁴

Pengembangan daerah pariwisata pasti menimbulkan perubahan sosial dikalangan masyarakat setempat, maka perlu adanya perencanaan yang mencakup dua hal; pertama, melakukan penelitian tentang dampak sosial yang mungkin ditimbulkannya. Berdasarkan hasil penelitian tersebut, dirancang beberapa usaha pengembangan, sehingga dampak positif bisa di optimalkan dan yang negatif dapat diminimalkan. Kedua, mengikutsertakan masyarakat dalam perencanaan dan pengembangan. Pada penduduk setempat harus dibangkitkan perasaan bahwa mereka mempunyai kepentingan juga terhadap keberhasilan daerah pariwisata yang bersangkutan²⁵.

Adanya pengintegrasian kebijakan yang komprehensif dalam mengelola potensi sektor pariwisata yang besar untuk dikembangkan melalui rencana tata ruang wilayah daerah dan rencana induk pengembangan pariwisata sebagai pedoman dalam menentukan arah dan kebijakan pengelolaan tanah melalui penetapan lokasi destinasi kepariwisataan akan berdampak kepada peningkatan pariwisata dan ekonomi daerah, sehingga semangat otonomi daerah mewarnai pendayagunaan ekonomi daerah, karena asumsinya daerah otonom yang memiliki potensi ekonomi yang kuat, mempunyai peluang yang besar dalam menggali dan mengembangkan perekonomian daerahnya untuk kesejahteraan masyarakat, yang pada akhirnya daerah otonom mempunyai kemampuan lebih dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, baik dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun pelaksanaan pembangunan.

Untuk lebih mengoptimalkan upaya pengembangan perekonomian daerah melalui kepariwisataan, diperlukan inovasi, prakarsa, dan kreatifitas, serta strategi pengembangan ekonomi masing-masing daerah. Dengan demikian di era kompetisi ini, daerah yang memiliki keunggulan komparatif dan kompetitif dibanding daerah lain, akan lebih berhasil memanfaatkan potensi daerah secara lebih berdaya guna dan berhasil guna bagi kesejahteraan masyarakat. Untuk pengembangan sebuah objek (produk) pariwisata, strategi kebijakan yang terintegratif dapat digunakan

untuk membantu pengembangan pariwisata ini. Proses pengembangan dan implementasi berbagai bentuk program komunikasi persuasif kepada pemangku kebijakan, swasta dan partisipasi masyarakat secara berkelanjutan. Dalam strategi ini ada beberapa hal yang harus dilakukan, Panduan yang dapat diambil yaitu bisa menggunakan hierarchy of effect yang dibuat oleh Robert J. Lavidge dan Gary A. Steiner. Adapun tahapannya sebagai berikut :

- a. Kesadaran (Awareness): Kesadaran harus dibangun sebagai permulaan dari proses komunikasi suatu produk. Dalam hal ini masyarakat harus sadar bahwa objek wisata yang akan dipromosikan oleh pemerintah itu ada. Tugas pemerintah daerah untuk mengenalkan mulai dari nama destinasi wisata dan keunggulan-keunggulannya. Pada tahap ini banyak sekali jalan yang bisa ditempuh oleh pemerintah daerah, misalnya dengan memberitakannya di berbagai media.
- b. Pengetahuan (Knowledge): setelah masyarakat telah banyak yang sadar akan adanya objek pariwisata tersebut, Pemerintah Daerah perlu mengetahui berapa banyak audiens yang mengerti sedikit, cukup banyak atau banyak sekali pengetahuan tentang objek wisata yang dipromosikan. Berdasarkan informasi tersebut, pemerintah daerah kemudian memilih pengetahuan tentang objek wisata sebagai tujuan komunikasi.
- c. Menyukai (Liking): Bila masyarakat sasaran telah menyukai atau berminat terhadap objek wisata yang dipromosikan, berarti masyarakat sasaran sudah sampai pada tahap ketiga dari hierarki. Jika masyarakat terlihat kurang menyukai objek wisata tersebut maka pemerintah daerah harus mengetahui alasannya dan mengembangkan suatu komunikasi pemasaran untuk mendorong perasaan menyukai.
- d. Preferensi (Preference): masyarakat mungkin menyukai objek wisata tersebut tapi tidak memilihnya dibandingkan objek wisata lain. Dalam hal ini, pemerintah daerah harus berupaya membangun preferensi konsumennya.
- e. Keyakinan (Conviction): Ada kemungkinan masyarakat sasaran sudah menjadikan objek wisata tersebut tersebut sebagai pilihan, tapi

²⁴ Lampiran Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia nomor 29 Tahun 2015 tentang rencana Strategis Kementerian Pariwisata Republik Indonesia tahun 2015 -2019

²⁵ James J spillane, Ekonomi Pariwisata Sejarah dan Prospeknya Jogjakarta, kanisius ; 1995 ; 54-56

tidak memiliki keyakinan yang pasti. Tugas pemerintah daerah adalah membangun keyakinan di antara para masyarakat yang tertarik bahwa objek wisata tersebut adalah yang terbaik bagi mereka.

- f. Membeli (Purchase): Akhirnya, beberapa orang dari masyarakat mungkin memiliki keyakinan tetapi tidak bermaksud untuk mengunjunginya. Mereka kemungkinan menanti lebih banyak informasi atau merencanakan untuk bertindak kemudian. Komunikasi harus mengarahkan masyarakat ini agar mengambil langkah terakhir, yaitu melakukan kunjungan ke objek wisata yang kita promosikan.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang RTRW Nasional menegaskan bahwa kawasan pariwisata adalah kawasan peruntukkan pariwisata yang berada di kawasan budidaya yang memiliki nilai strategis. Sementara, pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata menyatakan bahwa Kawasan Strategis Pariwisata adalah kawasan yang memiliki fungsi utama pariwisata atau memiliki potensi untuk pengembangan pariwisata yang mempunyai pengaruh penting dalam satu atau lebih aspek, seperti pertumbuhan ekonomi, sosial dan budaya, pemberdayaan sumber daya alam, daya dukung lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan.

Titik tekan harmonisasinya adalah untuk menjaga kelangsungan daya dukung dan daya tampung kawasan menjadi basis muatan RTRW. Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, kebijakan tata ruang diimplementasikan melalui kegiatan penataan ruang, di mana aspek perencanaan tata ruang dengan produknya berupa RTRW (RTRWN, RTRW Provinsi dan RTRW Kabupaten/Kota) menjadi acuan bagi pemanfaatan ruang (dan sumber daya alam lingkungan yang ada di dalamnya) dan pengendalian pemanfaatan ruang. Oleh karena itu, RTRW harus disusun sedemikian rupa agar memenuhi 3 (tiga) sasaran umum yaitu; (1) efisiensi yang merujuk pada manfaat ekonomi dalam arti pemanfaatan ruang diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat; (2) keadilan dan akseptabilitas masyarakat dalam arti tata ruang harus merupakan perwujudan keadilan dan melibatkan partisipasi masyarakat, oleh karenanya perencanaan yang disusun

harus dapat diterima oleh masyarakat; (3) keberlanjutan di mana perencanaan tata ruang harus berorientasi pada keseimbangan fisik-lingkungan dan sosial sehingga menjamin pembangunan berkelanjutan.

D. Penutup

Kesimpulan

1. Bahwa kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan sumber daya alam tidak hanya bersandar pada Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi juga disandarkan pada Pasal 33 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga pengelolaan sumber daya alam khususnya pengelolaan pertanahan untuk pengembangan dan menumbuhkan kepariwisataan di daerah yang telah mengalami paradigma politik hukum yang pengaturannya semestinya saling melengkapi dan dapat diterjemahkan ke dalam rencana jangka menengah maupun dituangkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah sehingga menjadi acuan dan pedoman bagi stakeholder untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui potensi kepariwisataan di daerah melalui pengelolaan tanah.
2. Bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sudah memberikan amanah kepada pemerintah daerah untuk mengelola tanah dan kepariwisataan dengan pembagian tugas dan fungsi berdasarkan lampiran kewenangan pada tingkatan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/ Kota hanya saja hambatan pelaksanaan kebijakan pada level perencanaan maupun kurang harmonisnya produk hukum tentang penataan ruang dan rencana strategis kepariwisataan pada level daerah.

Saran

1. Bahwa urgensi kualitas dan sinergi di dalam penyusunan Pola Tata Ruang tentang RTRW dan Rencana Detail Tata Ruang Daerah, yang akan dijadikan instrumen yuridis sebagai pedoman rencana strategis kepariwisataan diharapkan konsisten dan linier dengan rencana jangka panjang dan menengah pemerintah dan pemerintah daerah yang telah ditetapkan sehingga terbentuk pola tatanan perencanaan dan aksi sehingga seluruh resultante dari kebijakan yang

telah ditetapkan segera diselesaikan secara tepat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dapat memberikan kepastian hukum bagi pengembangan kepariwisataan bagi daerah

2. Kebijakan pengelolaan pertanahan di sektor dan ruang lingkup kewenangan dan bidang pertanahan harus ditempuh dengan menata kembali produk hukum baik di level pusat maupun daerah sehingga implementasi dari regulasi tersebut dapat berjalan secara efektif walaupun demikian tidak lupa juga partisipasi masyarakat yang luas memberikan akses yang lebih besar kepada masyarakat lokal terhadap sumber daya tanah yang berada di atasnya untuk dilestarikan dengan asas-asas pertanahan.

Daftar Pustaka

BUKU

- Solaeman, 2001. *Pendidikan Dalam Keluarga*, Bandung, CV Alfabeta,
- Ayzumardi Azra, 2004. *Modernisasi Pendidikan Islam di Indonesia Memasuki Milenium Baru*, El Hikmah, Vol 1 / 2.

Zakiah Daradjat,2004. *Ilmu Pendidikan Islam*, Jakarta, Bumi Aksara.

Rozali Abdullah, 2005. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Desa Secara Langsung*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Maria Farida Indrati Soeprapto, 2006. *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius.

Lutfi Hakim, 2012. *Pendidikan Berbasis Hak Asasi Manusia*. Pusham UII. Yogyakarta.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

