

**SKRIPSI**

**TINJAUAN YURIDIS PENGATURAN RENCANA  
PENGEMBANGAN PARIWISATA PADA TINGKAT  
PROVINSI**

**Disusun dan diajukan oleh**

**EDI DARNADI YUSUF**

**B021 18 1339**



**PRODI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2023**

**HALAMAN JUDUL**

**TINJAUAN YURIDIS PENGATURAN RENCANA  
PENGEMBANGAN PARIWISATA PADA TINGKAT  
PROVINSI**

**OLEH  
EDI DARNADI YUSUF  
B021181339**

**SKRIPSI**

Sebagai Tugas Akhir dalam Penyelesaian Studi Sarjana Pada  
Program Studi Hukum Administrasi Negara

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

**LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI**

**TINJAUAN YURIDIS PENGATURAN RENCANA  
PENGEMBANGAN PARIWISATA PADA TINGKAT PROVINSI**

Disusun dan diajukan oleh

**EDI DARNADI YUSUF**

**B021181339**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam  
rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum  
Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Pada Tanggal 05 Juli 2023

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Panitia Ujian

Pembimbing Utama

Prof. Dr. Achmad Ruslan., S.H., M.H.  
NIP. 19570101 198601 1 001

Pembimbing Pendamping

Ahsan Yunus., S.H., M.H.  
NIP. 19890516 201904 3 001

Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara



Dr. Hiran Adhyanti Mirzana, S.H., M.H.  
NIP. 19790326 200812 2 002

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa:

Nama : Edi Damadi Yusuf  
Nomor Induk Mahasiswa : B021181339  
Program Studi : S1-Hukum Administrasi Negara  
Judul : Tinjauan Yuridis Pengaturan Rencana Pengembangan Pariwisata Pada Tingkat Provins

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

Makassar, 2023

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.  
NIP. 19570101 198601 1 001

Pembimbing Pendamping



Ahsan Yunus, S.H., M.H.  
NIP. 19890516 201904 3 001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,  
RISET, DAN TEKNOLOGI  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan  
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

---

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : EDI DARNADI YUSUF  
N I M : B021181339  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Judul Skripsi : TINJAUAN YURIDIS PENGATURAN RENCANA  
PENGEMBANGAN PARIWISATA PADA TINGKAT PROVINSI

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juli 2023



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., M.H., M.A.P.  
NIP. 19731231 199903 1 003

## PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Edi Darnadi Yusuf  
NIM : B021181339  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Jenjang : Sarjana

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulis saya yang berjudul **“Tinjauan Yuridis Pengaturan Rencana Pengembangan Pariwisata Pada Tingkat Provinsi”** adalah karya tulis saya sendiri dan bukan merupakan duplikasi karya tulis orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti bahwa skripsi ini hasil karya tulis orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 05 Juli 2023



Edi Darnadi Yusuf

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kehadirat Allah SWT, karena berkat segala nikmat, petunjuk, rahmat dan karunia-Nya serta segala hal baik yang telah ia berikan sehingga peneliti dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “**Tinjauan Yuridis Pengaturan Rencana Pengembangan Pariwisata Pada Tingkat Provinsi**” yang merupakan tugas akhir peneliti dalam perjalanan mencapai gelar sarjana hukum.

Dengan penuh ketulusan hati, peneliti mempersembahkan karya ini untuk kedua manusia paling peneliti cintai, yakni orang tua peneliti, **Muhammad Yusuf** dan **Nurma** serta saudara peneliti **Nuryulianti Yusuf, S.Pd** dan **Aria Adiputra Yusuf, S.Ked** dan juga seluruh keluarga besar yang telah membesarkan, mengayomi, mendidik, dan mendukung dengan penuh cinta dan kasih dengan harapan peneliti mampu menjadi manusia yang dapat bermanfaat bagi seluruh umat manusia. Untuk saat ini, upaya peneliti untuk mendapatkan gelar sarjana, sekiranya mungkin dapat menjadi hadiah bagi mereka, meskipun tidak akan pernah cukup untuk membalas jasa-jasa yang telah mereka berikan selama ini.

Kepada Bapak **Prof. Dr. Achmad Ruslan., S.H., M.H.** dan Bapak **Ahsan Yunus, S.H., M.H.** selaku Pembimbing Utama dan Pembimbing Pendamping, peneliti mengucapkan banyak terima kasih karena telah senantiasa meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran guna membantu peneliti dalam menyelesaikan skripsi ini. Serta kepada tim penilai, Bapak **Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.** dan Ibu **Ariani Arifin, S.H., M.H.** terima kasih atas segala

bentuk saran dan kritikan yang sangat bermanfaat bagi peneliti dalam menyelesaikan skripsi ini.

Pada kesempatan kali ini pula, perkenankan peneliti untuk berterimakasih kepada:

1. **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa., M.Sc** selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta dengan jajarannya.
2. **Prof. Dr. Hamzah Halim., SH., M.H., M.A.P.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta jajarannya.
3. **Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana S.H., M.H.** selaku Ketua Program Studi Sarjana Hukum Administrasi Negara
4. **Segenap dosen** Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak memberi ilmu, pengalaman, dan nasihat-nasihat kepada penulis selama penulis menimba ilmu di Fakultas Hukum UNHAS.
5. **Staf akademik dan staf bagian perpustakaan** Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak memberikan bantuan.
6. **Rezki Ukhti Muslimah, S.H.,** yang telah memberikan kontribusi dalam pelaksanaan penelitian ini, terimakasih atas telah meluangkan semua hal-hal baik, waktu, pikiran, tenaga serta dukungan moril kepada saya, terimakasih telah menjadi bagian terbaik dalam menutup perjalanan di masa pendidikan sarjana ini, semoga ke depannya kita selalu diberikan kemudahan untuk mencapai segala sesuatu yang kita inginkan.
7. Sahabat-Sahabat Pelita Raya V Kos **A. Ahmad Ameersyah, Andhu, Wahyu Samelang, Asdar Muhammad, Rizaf Ahmad, Sayu, Wira,**



yang telah bersama peneliti saling memberikan dukungan dalam menyelesaikan studi dan menghadapi kerasnya kehidupan di kota.

8. Keluarga Pengurus Inti Formahan FH-UH Periode 2020-2021 (**A.Indra Ramadhan., S.H., Adelia Fitriany Radha., S.H., Rezki Ukhti Muslimah, Regina Adizia Lastri., S.H., A. Nurimamsyah Amaliah., S.H., Nur Intan Syamrin., S.H., Muh Rezky Bayu Ananda Dharma P, Dyno Thiodores., S.H., Andi Muh Ihram., Rizka Dwi Anugrah B., S.H., Laode Iswar A.G.S., Sri Utami Akib., S.H., Gabriella D., S.H., Muhammad Assidiqi Rahman., S.H., Sri Astuti., S.H., Gita Yudhita Rusman., S.H.**) yang telah bersama-sama peneliti mengabdikan diri selama setahun untuk prodi HAN khususnya Formahan FH UH dan juga telah menjadi sahabat peneliti dalam perjalanan pada masa kemahasiswaan selama di FH UH. Tidak ada kata yang lebih pantas daripada terimakasih saya setinggi-tingginya untuk kalian dan semoga pengabdian kita membawa kemanfaatan.
9. Terimakasih kepada seluruh jajaran kepengurusan **BEM FH UH Periode 2022 Kabinet Transformatif**, telah bersama peneliti mengukir sejarah perkembangan kemahasiswaan khususnya di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Semoga pengabdian kita dapat membawa kemanfaatan bagi segenap KEMA FH UH
10. Terimakasih kepada teman-teman **AMANDEMEN 2018** dan **HANDAL 2018** yang senantiasa memberi dukungan untuk peneliti semasa menjadi mahasiswa.

11. Terimakasih kepada **FORMAHAN FH-UH, Garda Tipikor FH-UH, BEM FH UH Kabinet aktualisasi, Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat Hukum Unhas**, bersama semua organisasi ini peneliti mendapatkan sangat banyak ilmu serta pengalaman yang tentunya tidak akan pernah penulis dapatkan selama di kelas perkuliahan.

12. Serta seluruh elemen yang tidak mampu peneliti sebutkan satu persatu terimakasih atas bantuan serta dukungan yang telah diberikan.

Dengan kerendahan hati, penulis menyadari karya tulis ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, penulis memohon saran serta kritik yang membangun demi penyempurnaan karya tulis ini, serta penulis berharap karya tulis ini dapat memberi manfaat bagi pembacanya.

Makassar, 05 Juli 2023

Peneliti

Edi Darnadi Yusuf

## **ABSTRAK**

**EDI DARNADI YUSUF (B021181339) “TINJAUAN YURIDIS PENGATURAN RENCANA PENGEMBANGAN PARIWISATA PADA TINGKAT PROVINSI”**(Dibimbing oleh Achmad Ruslan sebagai pembimbing utama dan Ahsan Yunus sebagai pembimbing pendamping).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui mengetahui perbandingan antara Pengaturan Rencana Pengembangan Pariwisata di tingkat Provinsi dan Nasional, serta implikasi hukum dari adanya perbedaan perencanaan pariwisata di tingkat provinsi dan nasional.

Penelitian ini dilaksanakan dengan metode penelitian hukum normatif atau dogmatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Sumber hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer (perundang-undangan), bahan hukum sekunder (buku, jurnal dan karya ilmiah), bahan hukum tersier seperti kamus hukum. Analisis bahan hukum menggunakan teknik interpretasi berupa penafsiran hukum yang akan mempertajam analisis yang disajikan secara deskriptif atau gambaran yang dapat dipahami dengan jelas.

Adapun hasil penelitian ini, yaitu: 1) aturan mengenai perencanaan pembangunan kepariwisataan di Indonesia sangat beragam antara satu Provinsi dengan Provinsi lainnya. Dalam beberapa rencana terdapat poin perbedaan rencana pada tingkat daerah dengan rencana pada tingkat nasional. 2) Implikasi hukum dari perbedaan perencanaan tersebut ialah hadirnya potensi pembatalan perencanaan yang berbeda dengan perencanaan pada tingkat nasional, selain dari pada perbedaan tersebut berkonsekuensi pada pembagian sumber daya yang tidak efisien dan potensi tidak tercapainya target pembangunan bisa saja terjadi yang pada akhirnya semakin memperjelas disparitas pembangunan di Indonesia.

Kata Kunci; Pembangunan. Perundang-undangan . Perencanaan.

## ABSTRACT

**EDI DARNADI YUSUF (B021181339) “JUDICAL REVIEW OF TOURISM DEVELOPMENT PLAN ARRANGEMENTS AT PROVINCE LEVEL”**(Supervised by Achmad Ruslan and Ahsan Yunus).

*This study aims to find out the comparison between Tourism Development Planning Arrangements at the Provincial and National levels, as well as the legal implications of differences in tourism planning at the provincial and national levels.*

*This research was carried out using normative or dogmatic legal research methods using statutory and case approaches. The legal sources used are primary legal materials (legislation), secondary legal materials (books, journals and scientific papers), tertiary legal materials such as legal dictionaries. Analysis of legal material uses interpretation techniques in the form of legal interpretation which will sharpen the analysis presented in a descriptive manner or a picture that can be understood clearly.*

*The results of this study are: 1) the rules regarding tourism development planning in Indonesia vary greatly from one province to another. In several plans there are points of difference between plans at the regional level and plans at the national level. 2) The legal implication of the difference in planning is that there is a potential for canceling plans that are different from planning at the national level, apart from these differences having the consequence of inefficient distribution of resources and the potential for non-achievement of development targets could occur which in the end will further clarify development disparities in Indonesia.*

Keywords; Development. Legislation . Planning.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI .....</b>	<b>iii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>PERSETUJUAN MENEMPU UJIAN SKRIPSI.....</b>	<b>v</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN .....</b>	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vii</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>xi</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>xii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xiii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	7
C. Tujuan Penelitian .....	8
D. Kegunaan Penelitian .....	8
E. Keaslian Penelitian.....	9
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>14</b>
A. Tinjauan Umum Perencanaan.....	14
1. Pengertian Rencana .....	14
2. Karakter Hukum Rencana .....	16
3. Sistem Perencanaan Nasional .....	17
B. Tinjauan Umum Peraturan Perundang-undangan .....	18
1. Fungsi Peraturan Perundang-undangan .....	18
2. Asas-Asas Umum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	20
3. Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .....	24
4. Hierarki Perundang-undangan .....	25
C. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan .....	29
1. Undang-Undang.....	29
2. Peraturan Pemerintah .....	30

D. Pemerintahan Daerah .....	30
1. Asas-Asas Pemerintahan Daerah .....	30
2. Otonomi Daerah.....	33
E. Tinjauan Umum Kepariwisataa.....	36
1. Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataa Nasional.....	38
2. Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataa Daerah.....	41
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>45</b>
A. Tipe Penelitian .....	45
B. Pendekatan Penelitian .....	45
C. Sumber Bahan Hukum.....	46
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	48
E. Analisis Bahan Hukum .....	48
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>49</b>
A. Analisis Pengaturan Perencanaan Kepariwisataa di Tingkat Provinsi .....	49
B. Implikasi Hukum Perbedaan Perencanaan Pariwisata Di Tingkat Provinsi Dan Nasional .....	66
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>79</b>
A. Kesimpulan .....	79
B. Saran .....	80
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>82</b>

#### DAFTAR TABLE

<b>Table 1</b> Peraturan daerah mengenai kepariwisataa di daerah di beberapa Provinsi.....	6
<b>Table 2</b> Tabel Ripparda di beberapa Provinsi .....	53
<b>Table 3</b> Pilar Pembangunan Kepariwisataa Berdasarkan Ripparnas .....	54
<b>Table 4</b> Tabel Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataa Provinsi Jawa Tengah .....	56
<b>Table 5</b> Tabel rencana induk pembangunan kepariwisataa provinsi Jawa Timur.....	58
<b>Table 6</b> Tabel Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataa Provinsi Sulawesi Selatan .....	60

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Penegasan Indonesia sebagai suatu negara kesejahteraan tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) Alinea ke IV. Penerapan konsep negara hukum *welfare state* berimplikasi pada tanggung jawab pemerintah terhadap kesejahteraan masyarakat guna mewujudkan tujuan negara.<sup>1</sup> Konsep ideal dari negara hukum *welfare state* ialah menunjukkan adanya ikut campur pemerintah dalam mendorong perekonomian suatu negara serta mendorong tujuan bernegara yang secara garis lurus akan menghasilkan dampak positif pada tingkat kemakmuran suatu negara. Konsep dasar dari penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah tindakan atau perbuatan pemerintahan dapat memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat guna meningkatkan kesejahteraan penduduknya baik secara lahiriah maupun batiniah.<sup>2</sup>

Sebuah negara *welfare state* menimbulkan konsekuensi bahwa negara berkewajiban melalui pemerintahannya dituntut untuk

---

<sup>1</sup> V. Hadiyono, "Indonesia dalam Menjawab Konsep Negara *Welfare State* dan Tantangannya", *Jurnal Politik Hukum dan Kekuasaan*, Fakultas Hukum Universitas Katolik Soegijapranata, Vol. 1, Nomor 1 Agustus 2020

<sup>2</sup> Mas Bakar, 2010, *Peradilan Satu Atap Dalam Rezim Hukum Administrasi*, Rangkang Education, Yogyakarta, hlm. 6-7.

menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan.<sup>3</sup> Konstruksi tersebut membawa implikasi bahwa lembaga pemerintahan ditandai dengan tugas dan fungsi membuat perencanaan (*plan*), pembuatan peraturan perundang-undangan (*wet geving*), membuat peraturan kebijakan (*beleid regels*), dan keputusan administrasi negara (*beschikking*).

*Besturen is planen* adalah sebuah konsep dalam hukum administrasi negara yang secara teoritis menjelaskan bahwa semua lembaga pemerintahan dan seluruh instrumen hukum publik yang berfungsi untuk mengelola berbagai kebijakan pemerintah harus berdasarkan pada sebuah perencanaan yang komprehensif, matang, mendasar dan merepresentasikan kehendak seluruh bangsa.<sup>4</sup> Hal ini tentunya menunjukkan pentingnya sebuah perencanaan bagi administrasi negara dalam menjalankan tugasnya.

Sektor kepariwisataan Indonesia seharusnya mampu mengambil peran dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sebagai negara dengan potensi pariwisata yang cukup besar. Pengelolaan pariwisata oleh pemerintah membutuhkan perhatian yang lebih, Maka dari itu Untuk mewujudkan kepariwisataan yang ideal tentunya dibutuhkan sebuah instrumen hukum yang kuat mulai

---

<sup>3</sup> Herman, "Bestuurszorg Pemerintah dalam Negara Hukum Indonesia", Jurnal Esensi Hukum, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, Vol. 1, Nomor 1 Desember 2019, hlm. 5

<sup>4</sup> Sobirin Malian, "Pro Dan Kontra Gbhn: Amandemen Sebagai Jalan Tengah", Cakrawala Hukum, Fakultas Hukum Universitas Proklamasi 45 Yogyakarta, Vol. 13, Nomor 2 2016. Hlm 45



dari Undang-Undang, Keputusan Presiden, Peraturan Pemerintah hingga Peraturan Daerah.

Pembangunan kepariwisataan diperuntukkan guna mendorong pemerataan kesempatan berusaha serta memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global. Kepariwisata menjadi bagian integral dari pembangunan nasional yang secara ideal dibangun secara sistematis, terencana, terpadu berkelanjutan serta bertanggung jawab.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata (UU Kepariwisata) dalam pasal 8 ayat (1) menetapkan bahwa bahwa:

“Pembangunan kepariwisataan dilakukan berdasarkan rencana induk pembangunan kepariwisataan yang terdiri atas rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional, rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi dan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota.”

Rencana induk pembangunan pariwisata Nasional, Provinsi, dan Kabupaten diatur dalam pasal 9 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata yang berbunyi:

1. “Rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah
2. Rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi.
3. Rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota.”

Pasal 1 poin ke 3 ketentuan umum Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010-2025 menentukan bahwa:

“Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional yang selanjutnya disebut dengan RIPPARNAS adalah dokumen perencanaan pembangunan kepariwisataan nasional untuk periode 15 (lima belas) tahun terhitung sejak tahun 2010 sampai dengan tahun 2025. “

Kemudian Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010-2025 menegaskan bahwa Ripparnas merupakan pedoman dalam pembangunan kepariwisataan di setiap Provinsi. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah provinsi memiliki kewajiban untuk melakukan pembangunan kepariwisataan di masing-masing daerah dengan berpedoman pada Ripparnas selanjutnya, merumuskannya ke dalam Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah (Ripparda). Pengaturan dalam pembangunan kepariwisataan haruslah saling berkaitan dan bersesuaian antara aturan yang satu dengan aturan yang lainnya khususnya untuk aturan rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional dengan rencana induk pembangunan kepariwisataan daerah.

Dalam Peraturan Pemerintah No 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010-2025 Pasal 7 dijelaskan bahwa arah pembangunan

kepariwisataan meliputi pembangunan destinasi pariwisata, pemasaran pariwisata nasional, industri pariwisata nasional dan kelengkapan kelembagaan kepariwisataan nasional. Pemerintah daerah wajib berpedoman pada aturan tersebut dalam pembentukan Perda kepariwisataan di daerahnya masing-masing.

Dalam Perda No 2 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan kepariwisataan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2015-2030 beberapa poin dalam pembangunan kepariwisataan belum sepenuhnya tercakup dalam aturan tersebut. Dalam pembangunan destinasi pariwisata terdapat 6 poin penting di dalamnya yakni:

1. Perwilayahan destinasi pariwisata
2. Pembangunan daya tarik wisata
3. Pembangunan aksesibilitas pariwisata
4. Pembangunan sarana dan prasarana umum
5. Pemberdayaan masyarakat
6. Pengembangan investasi pariwisata

Ripparda Sulawesi Selatan khususnya pada poin pembangunan destinasi wisata hanya membahas mengenai perwilayahan pariwisata di daerah saja. Hal ini menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010-2025 dengan Perda No 2 Tahun 2015 tentang Rencana

Induk Pembangunan kepariwisataan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2015-2030.

Selain dari pada fenomena di atas, penyusunan Ripparda berlaku untuk periode 15 - 25 tahun yang idealnya disesuaikan dengan periode Ripparnas. Namun, pada praktiknya pengaturan mengenai Rencana Pembangunan Kepariwisata Nasional berbeda dengan Rencana Pembangunan Kepariwisata di Daerah. Ripparda yang diterbitkan tiap daerah seharusnya diberlakukan hanya hingga tahun 2025, akan tetapi pada praktiknya hal ini tidak berlaku demikian. Beberapa Ripparda tidak sesuai dengan Ripparnas bahkan melampaui periode berlakunya, beberapa contoh Ripparda yang tidak sesuai diuraikan dalam tabel 1.

**Table 1**

Peraturan daerah mengenai kepariwisataan di daerah di beberapa Provinsi

Pemerintah Daerah	Nomor Peraturan Daerah	Periode
Provinsi Sulawesi Selatan	2 Tahun 2015	2015 - 2030
Provinsi Sulawesi Tenggara	5 Tahun 2016	2016 - 2031
Provinsi Jawa Timur	6 Tahun 2017	2017 - 2032
Provinsi Jawa Tengah	10 Tahun 2012	2012 - 2027
Provinsi Bali	3 Tahun 2019	2018 - 2029
Provinsi Papua Barat	4 Tahun 2013	2013 - 2033
Provinsi Kepulauan Riau	2 Tahun 2012	2012 - 2022

Sumber: Data Sekunder, 2022,(diolah)

Data di atas menunjukkan bahwa persebaran aturan mengenai kepariwisataan sangat beragam di masing-masing daerah di Indonesia. Hal ini mempertegas adanya disharmonisasi dalam pembuatan aturan tersebut. Perbedaan pengaturan ini akan mengakibatkan adanya perbedaan penafsiran atau interpretasi hukum.

Berdasarkan beberapa fenomena di atas, maka penelitian ini akan berfokus pada telaah harmonisasi pengaturan mengenai kepariwisataan di daerah khususnya Sulawesi Selatan dengan melihat rencana pembangunan kepariwisataan di tingkat nasional dan tingkat daerah dan selanjutnya disusun dalam sebuah skripsi yang berjudul: Tinjauan Yuridis Pengaturan Rencana Pengembangan Pariwisata Di Tingkat Daerah.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang masalah di atas maka, rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Pengaturan perencanaan kepariwisataan di tingkat Provinsi ?
2. Apa implikasi hukum dari adanya perbedaan perencanaan pariwisata di tingkat provinsi dan nasional ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan analisis awal pada permasalahan diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan skripsi ini adalah:

1. Untuk mengetahui Pengaturan Rencana Pengembangan Pariwisata di tingkat Provinsi.
2. Untuk mengetahui implikasi hukum dari adanya perbedaan perencanaan pariwisata di tingkat provinsi dan nasional..

### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Dari segi teoritis, penulisan skripsi ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran dan ide bagi perkembangan ilmu pengetahuan Hukum Administrasi Negara khususnya terhadap perencanaan pembangunan pariwisata di Sulawesi selatan.
2. Dari segi praktis, diharapkan memiliki fungsi untuk memberikan pengetahuan kepada berbagai pihak yang berkompeten dalam pembuatan perencanaan pembangunan, seperti dijadikan bahan pemikiran/pertimbangan bagi administrasi negara dan pelaku hukum dalam penyusunan peraturan yang berkaitan dengan perencanaan.
3. Dapat dijadikan bahan bacaan dan acuan dalam menganalisis

pembuatan sebuah aturan perencanaan pembangunan.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Penelitian hukum yang berjudul Tinjauan Yuridis Rencana Pembangunan Pariwisata di Sulawesi Selatan adalah asli yang dilakukan oleh peneliti. Sejauh pengetahuan peneliti, terdapat beberapa penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan penelitian ini namun, memiliki perbandingan sebagai berikut:

1. Octavianus Pasang, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, dengan judul skripsi “Tinjauan Hukum Terhadap Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengembangan Objek Wisata Lolai”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah daerah sudah memiliki perencanaan yang baik dalam memajukan objek wisata yang ada di Lolai kabupaten Toraja Utara. Namun pada unsur pelaksanaan, dari semua perencanaan yang ada beberapa point belum terealisasikan. Dari unsur pengorganisasian, pemerintah daerah kabupaten Toraja Utara telah mengarahkan beberapa staf untuk terjun langsung ke objek wisata untuk melakukan pengawasan secara langsung meskipun demikian masih ada beberapa keluhan dari masyarakat Toraja Utara. Namun sejauh ini pemerintah Daerah Toraja Utara terus mengupayakan promosi objek wisata Lolai. Perbedaan fokus penelitian terletak pada inti pembahasan yang

telah dikaji. Penelitian diatas secara khusus membahas mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam hal ini mengenai perencanaan, pengorganisasian, serta pengawasan terhadap sebuah objek wisata. Adapun penelitian yang dikaji dan dianalisis oleh peneliti merupakan penelitian yang berfokus pada disharmonisasi aturan kepariwisataan yang ada di daerah.

2. Nur Aulia Mentari, 2022, dengan judul skripsi, “Pengawasan Pemerintah Daerah Kabupaten Soppeng Terhadap Pengelolaan dan Pengembangan Objek Wisata Berdasarkan Asas Berkelanjutan”. Hasil penelitian menunjukkan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten Soppeng terhadap pengelolaan dan pengembangan objek wisata belum terlaksana secara menyeluruh. Adapun faktor penghambat dari tidak efektifnya pengawasan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah adalah aparat penegak hukum yang tidak berkompeten dalam melaksanakan pengawasan. Selain dari pada itu adanya kekosongan hukum, tidak terdapatnya regulasi yang lebih jelas serta tidak terdapatnya pedoman kerja sebagai mekanisme dalam pelaksanaan pengawasan.

Perbedaan fokus penelitian terletak pada inti pembahasan yang telah dikaji. Penelitian diatas secara khusus membahas mengenai pengawasan pemerintah daerah kabupaten Soppeng dalam mewujudkan pengembangan objek wisata berdasarkan



asas keberlanjutan. Adapun penelitian yang dikaji dan dianalisis oleh peneliti merupakan penelitian yang berfokus pada disharmonisasi aturan kepariwisataan yang ada di daerah.

3. Roby Tasmaya Hasibuan, dengan judul skripsi, “ Peran Pemerintah Daerah Dalam Pengawasan Perizinan Usaha Kepariwisata Di Kabupaten Deli Serdang ”. Hasil penelitian menunjukkan Peran Pemerintah dalam Pengawasan Perizinan usaha pariwisata di Kabupaten Deli Serdang, dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten (Pemkab) dengan membentuk Tim Pengawasan Usaha Pariwisata atau TPUP, tim ini memiliki tugas membantu Pemerintah Kabupaten (Pemkab) dengan masa kerja selama 3 (tiga) tahun. TPUP berisi berbagai unsur yang terdiri dari Pemerintah Daerah, Kepolisian, TNI, Kejaksaan, MUI, Kantor Kementerian Agama ditingkat daerah, serta unsur asosiasi kepariwisataan yang bertugas untuk meninjau proses dan pelaksanaan kebijakan rencana program dan kegiatan dalam penyelenggaraan pariwisata, pelaksanaan usaha ataupun kegiatan penyelenggaraan kepariwisataan, sesuai dengan ketentuan aturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau standar operasional dan/atau evaluasi. Tim ini juga dapat memberikan saran serta usul secara langsung dan bertanggung jawab mengenai pelaksanaan kepariwisataan di daerah sesuai dengan prosedur penyampaian pendapat. pengawasan

dilakukan dengan mensurvei setiap tiga bulan atau setiap 6 bulan sekali untuk memeriksa tiap kegiatan usaha yang berkaitan dengan kepariwisataan Kabupaten Deli Serdang, tim ini dapat memberikan sanksi atau surat peringatan apa bila dalam menjalankan tugasnya mereka menemukan adanya masalah dalam pengelolaan usaha kepariwisataan.

Perbedaan fokus penelitian terletak pada inti pembahasan yang telah dikaji. Penelitian diatas secara khusus mengenai pengawasan perizinan oleh pemerintah kabupaten Deli Serdang. Adapun penelitian yang dikaji dan dianalisis oleh peneliti merupakan penelitian yang berfokus pada disharmonisasi aturan kepariwisataan yang ada di daerah.

Miftahul Ulum, dengan skripsi yang berjudul, "Analisis Hukum Islam dan Hukum Positif Tentang Sistem Pengelolaan Pariwisata Laut". Hasil penelitian menunjukkan Sistem pengelolaan pariwisata laut yang terdapat di Kabupaten Pesisir Barat Lampung ini masih belum terealisasikan, penyebabnya adalah kurangnya dana pemerintah yang disalurkan dalam pengawasan pengelolaan pariwisata laut dan pemerintah juga terkesan lambat dalam mengurus berkas pencairan dana tersebut. Selain dari pada itu, aturan yang berhubungan dengan pengelolaan wisata laut yang diterbitkan oleh pemerintah belum sesuai dengan aturan kepariwisataan yakni Undang-Undang Nomor 10

Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan. Perbedaan fokus penelitian terletak pada inti pembahasan yang telah dikaji. Adapun penelitian yang dikaji dan dianalisis oleh peneliti merupakan penelitian yang berfokus pada disharmonisasi aturan kepariwisataan yang ada di sulawesi selatan.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Perencanaan

##### 1. Pengertian Rencana

Rencana merupakan suatu bagian hukum yang memiliki keterkaitan dengan hukum administrasi negara yang tidak dapat dilepaskan dari pemikiran. Rencana akan ditemui dalam berbagai kegiatan pemerintahan, seperti yang paling umum didengar pada kegiatan penataan ruang, selain itu perencanaan juga dapat ditemukan dalam kegiatan kesehatan, pendidikan hingga kepariwisataan.

Rencana merupakan keseluruhan tindakan yang saling berkaitan dari tata usaha negara yang mengupayakan terlaksananya keadaan tertentu yang tertib (teratur). Demikian belinfante dalam bukunya "*Kort Begrip van het Administratief Recht*".<sup>5</sup> Rencana hanya dapat memiliki arti bagi administrasi negara apabila memiliki sebuah kekuatan hukum. Suatu rencana dapat menunjukkan kebijaksanaan yang akan direalisasikan oleh pemerintah pada daerah ataupun wilayah tertentu.

---

<sup>5</sup> Philipus M. Hadjondan (dkk), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 156

Menurut P. De Haan dan kawan-kawan konsep perencanaan dalam arti luas didefinisikan sebagai persiapan dan pelaksanaan yang sistematis dan terkoordinasi mengenai keputusan-keputusan kebijakan yang didasarkan pada suatu rencana kerja yang terkait dengan tujuan-tujuan dan cara-cara pelaksanaannya.<sup>6</sup> Perencanaan itu sendiri terdiri dari *prognoses* (estimasi yang akan terjadi), *beleidvoornemens* (rancangan kebijakan yang akan ditempuh), *voorzieningen* (perlengkapan persiapan), *afspraken* (perjanjian lisan), *beshikkingen* (ketetapan-ketetapan), dan *regelingen* (peraturan-peraturan).<sup>7</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dijelaskan bahwa perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Pembangunan dalam UU ini Pembangunan Nasional dimaksud upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

---

<sup>6</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm 144

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 145

## 2. Karakter Hukum Rencana

Menurut H.D van Wijk/konijenbelt, perencanaan adalah bentuk tertentu mengenai pembentukan kebijakan yang dinyatakan dalam hubungan timbal balik antara kebijaksanaan dengan hukum. Dengan kata lain, perencanaan adalah proses kebijaksanaan. Proses perencanaan dan perwujudan rencana merupakan perwujudan dari hukum, sehingga tunduk pada norma-norma hukum.<sup>8</sup>

Rencana merupakan suatu peraturan umum yang bersifat mengikat (*Algemeen verbindende regeling*), sedangkan pendapat lainnya mengatakan bahwa rencana itu suatu ketetapan (*besikking*), suatu rencana merupakan pengaturan yang bersifat umum, karena rencana merupakan suatu bentuk kebijaksanaan pemerintahan. Suatu rencana merupakan salah satu sarana untuk menstrukturkan kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh pemerintah dengan pembentukan norma-norma secara umum. Pembentukan norma-norma hukum demikian itu dapat dilakukan dalam bentuk peraturan perundang-undangan atau dengan peraturan kebijaksanaan.

---

<sup>8</sup> *Ibid.* hlm. 149

### **3. Sistem Perencanaan Nasional**

Rencana pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu menyeluruh dan tanggap terhadap perubahan. Menurut pasal 2 ayat (3) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) mengatur bahwa sistem perencanaan pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan asas umum penyelenggaraan negara, yang terdiri dari:

1. “Asas Kepastian Hukum, asas adalah negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijaksanaan.
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian dan penyelenggaraan negara.
3. Asas kepentingan umum, asas yang mendahulukan kepentingan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
4. Asas keterbukaan, asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan

perlindungan atas hak asasi manusia.”

Pembangunan perencanaan harus berorientasi pada pola pikir regulatif dan didukung dengan strategi pembangunan hukum yang tepat agar tujuan dari sistem perencanaan nasional dapat tercapai. Tujuan dari sistem perencanaan nasional sebagaimana diamanatkan dalam pasal 2 ayat (4) sebagai berikut:

1. “Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan;
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar Daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah Pusat maupun Daerah;
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
5. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.”

## **B. Tinjauan Umum Peraturan Perundang-undangan**

### **1. Fungsi Peraturan Perundang-undangan**

Bagir Manan dalam buku milik Achmad Ruslan menyebutkan bahwa perundang-undangan dapat dibagi menjadi dua fungsi yakni fungsi internal dan eksternal. Fungsi internal merupakan fungsi sebagai subsistem hukum terhadap



sistem kaidah hukum pada umumnya. Secara internal peraturan perundang-undangan menjalankan beberapa fungsi

<sup>9</sup>:

1. Fungsi penciptaan hukum yang melahirkan sistem kaidah hukum yang berlaku umum dilakukan atau terjadi melalui beberapa cara yaitu melalui keputusan hakim (*yurisprudensi*), kebiasaan yang timbul dalam praktik kehidupan masyarakat atau negara, dan peraturan perundang-undangan. secara tidak langsung hukum juga dapat terbentuk melalui ajaran hukum (*doktrin*) yang diterima dan digunakan dalam pembentukan hukum.
2. Fungsi pembaharuan, pembentukan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan sehingga pembaharuan hukum dapat pula direncanakan. Peraturan perundang-undangan tidak hanya melakukan fungsi pembaharuan terhadap Undang-Undang yang sudah ada sebelumnya. tetapi juga pada pembaharuan terhadap *yurisprudensi*, hukum adat atau hukum kebiasaan. fungsi pembaharuan juga berfungsi dalam rangka mengganti Undang-Undang dari masa hukum belanda.
3. Fungsi Integrasi, di Indonesia saat ini berlaku berbagai sistem hukum diantaranya adalah sistem hukum kontinental, sistem hukum adat, sistem hukum agama dan sistem hukum nasional hal ini menunjukkan adanya pluralisme hukum di Indonesia. peraturan perundang-undangan lahir untuk mengintegrasikan berbagai sistem hukum tersebut sehingga tersusun dalam satu rangkaian yang harmonis antara satu aturan dengan aturan yang lain.
4. Fungsi kepastian hukum, kepastian hukum merupakan suatu asas yang sangat penting dalam tindakan hukum dan penegakan hukum. peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang sifatnya lebih tinggi daripada hukum kebiasaan dan hukum adat. namun perlu ditekankan bahwa kepastian hukum peraturan perundang-undangan tidak hanya diletakkan karena bentuknya yang tertulis. untuk benar-benar menjamin kepastian hukum sebuah peraturan harus memiliki kejelasan dalam perumusannya

---

<sup>9</sup> Achmad Ruslan, 2013, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Rangkang Education., Yogyakarta, hlm

(*Unambiguous*), konsistensi dalam perumusannya bahwa dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus menghadirkan hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan, dan bahasa, serta hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan.

Selain fungsi internal peraturan perundang-undangan yang memberikan fungsi sebagai subsistem hukum terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya. Peraturan perundang-undangan juga memiliki fungsi eksternal yang dapat disebut dengan fungsi sosial hukum.<sup>10</sup>

1. Fungsi perubahan, yaitu hukum sebagai sarana rekayasa sosial hal ini memberikan makna bahwa hukum dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat di bidang ekonomi sosial, maupun budaya.
2. Fungsi stabilitas, peraturan perundang-undangan dibidang pidana, ketertiban dan keamanan merupakan kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat.
3. Fungsi kemudahan, fungsi ini sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan, peraturan yang berisi insentif seperti keringanan pajak, penundaan persewaan atau penagihan pajak, penyederhanaan tata cara perizinan, struktur permohonan dalam penanaman modal merupakan kaidah kemudahan.

## **2. Asas-Asas Umum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pembuatnya harus menerapkan dasar pemikiran yang melandasi pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk di dalamnya asas dalam perancangan peraturan

---

<sup>10</sup> *Ibid.*,

aturan perundang-undangan. Para ahli berpandangan bahwa asas dapat terbagi menjadi asas yang bersifat formil dan asas yang bersifat materiil.<sup>11</sup>

Jeremy Bentham dalam buku Achmad Ruslan mengutip berpendapat bahwa<sup>12</sup>:

“Ketidaksempurnaan yang dapat memengaruhi Undang-Undang dan dapat dijadikan asas-asas bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. ketidaksempurnaan tersebut dapat dibagi dalam dua tingkatan/derajat.”

Ketidaksempurnaan derajat pertama disebabkan hal yang meliputi arti ganda, kekaburan, dan terlalu luas. Kemudian, ketidaksempurnaan derajat kedua disebabkan hal-hal yang meliputi ketidaktepatan ungkapan, ketidaktepatan tentang pentingnya sesuatu, berlebihan, terlalu panjang lebar, membingungkan, tanda-tanda yang memudahkan pemahaman dan ketidakteraturan.

Lon. L. Fuller memandang dari sudut pembentukan peraturan perundang-undangan, melihat hukum sebagai alat untuk mengatur kehidupan masyarakat. Tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan akan berhasil apabila sampai pada tingkat tertentu apabila memperhatikan asas-asas yang

---

<sup>11</sup> A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, (Jakarta: Disertasi Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 1990), hlm 322

<sup>12</sup> Achmad Ruslan, *Op. Cit*, hlm. 129

diambilnya atau *Principles of legality*, yaitu<sup>13</sup>:

1. Tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat *ad-hoc*.
2. Peraturan yang sudah dibuat itu harus diumumkan.
3. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu tidak ditolak maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku.
4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang lebih dari apa yang dapat dilakukan.
7. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering merubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang akan kehilangan orientasi.
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Kedelapan asas tersebut lebih dari sekedar persyaratan adanya suatu sistem hukum melainkan memberikan pengklasifikasian terhadap sistem hukum yang mengandung moralitas tertentu.<sup>14</sup> Kemudian I.C. Van Der Vlies membagi asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut ke dalam asas formil dan materiil, yaitu:<sup>15</sup>

Asas-asas formil meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas;
2. Asas organ/lembaga yang tepat
3. Asas perlunya pengaturan;
4. Asas dapat dilaksanakan;
5. Asas consensus;

---

<sup>13</sup> *Ibid.*,

<sup>14</sup> *Ibid.*,

<sup>15</sup> *Ibid.*,

Asas-asas yang materiil meliputi:

1. Asas terminologi dan sistematika yang benar;
2. Asas dapat dikenali;
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum;
4. Asas kepastian hukum;
5. Asas pelaksanaan hukum yang sesuai dengan keadaan individu;

Attamimi merumuskan asas-asas yang khusus bagi perundang-undangan Indonesia yang disebutnya sebagai asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut. Asas-asas tersebut adalah<sup>16</sup>:

1. Asas-asas formal, dengan rincian sebagai berikut:
  - a. Asas tujuan yang jelas;
  - b. Asas perlunya pengaturan;
  - c. Asas organ/lembaga yang tepat;
  - d. Asas materi muatan yang tepat;
  - e. Asas dapatnya dilaksanakan; dan
  - f. Asas dapatnya dikenali;
2. Asas-asas material, dengan perincian:
  - a. Asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;
  - b. Asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
  - c. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara Berdasar atas Hukum; dan
  - d. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Dalam hukum positif yang berlaku di Indonesia, Pasal 5 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dijabarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah Kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang

---

<sup>16</sup> *Ibid.*,

tepat, Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.

### **3. Landasan Pemikiran Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Berfungsinya hukum dalam masyarakat idealnya diarahkan pada kenyataan apakah hukum tersebut berlaku atau tidak. Menurut Achmad Ruslan teori hukum tentang berlakunya hukum sebagai aturan didasarkan pada 4 poin yakni:

1. Landasan Yuridis, berlaku secara yuridis apabila ketentuannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi.
2. Landasan sosiologis, berlaku apabila kaidah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh masyarakat atau kaidah yang berlaku karena diminta diterima atau diakui oleh masyarakat
3. Landasan Filosofis, artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.
4. Landasan Politis, Dalam hal ini peraturan perundang-undangan menjadi arah kebijakan politik pembangunan nasional yang ditetapkan dalam

bentuk Undang-Undang.<sup>17</sup>

#### 4. Hierarki Perundang-undangan

Dalam pengkajian mengenai ilmu perundang-undangan dikenal sebuah teori mengenai hierarki peraturan. Teori tersebut menyatakan bahwa sistem hukum tersusun secara berjenjang. Sistem hukum yang dimaksud adalah norma hukum yang bertingkat sesuai dengan derajat yang diatur dalam hukum.

Hans Kelsen menjelaskan bahwa sistem norma merupakan suatu susunan yang berjenjang (hierarkis) dan setiap norma bersumber pada norma yang ada di atasnya. Norma tersebut atau yang memberikannya validasi serta menjadi sumber bagi norma yang ada di bawahnya.<sup>18</sup>

Menurut Bagir Manan dalam memaknai teori *The Hierarchy of Norms* milik Hans Kelsen menjelaskan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum atau validasi dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-

---

<sup>17</sup> Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Tangerang 2021, hlm 141

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 48

undangan yang lebih tinggi.<sup>19</sup>

Dalam hukum positif di Indonesia penentuan jenis hirarki dan hierarki norma hukum pada tingkatan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dalam beberapa pasal diantaranya, Pasal 2 yang berbunyi: "*Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara*". Kemudian Pasal 3 ayat (1) yang berbunyi: "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-Undang"

Pasal 7 ayat (1) menjelaskan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri dari:

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

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

---

<sup>19</sup> Bagir manan, *Teori dan politik konstitusi*, Dirjen DIKTI DEPDIKNAS Jakarta 2001



mengatur bahwa peraturan perundang-undangan mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Undang-Undang atau pemerintah atas perintah Undang-Undang, dewan perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat daerah kabupaten/kota, Bupati/Walikota, kepala desa atau yang setingkat. Peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Hirarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai arti penting dalam hal kekuatan hukum peraturan perundang-undangan tersebut. Hal ini diatur dalam ketentuan pasal 7 ayat (5) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi: *“Kekuatan hukum peraturan Perundang-Undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”*.

Dengan ketentuan di atas, maka telah jelas diatur ketentuan hukum dan kekuatan mengikat dari masing-masing peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal tersebut juga menjelaskan bahwa peraturan materi peraturan perundang-undangan tidak boleh mengandung substansi yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Materi peraturan perundang-undangan hanya dapat memuat aturan yang bersifat merinci dan melaksanakan perundangan di atasnya.

Salah satu asas hukum yang menjelaskan hal di atas adalah asas *lex superiori derogat legi inferiori*, yang artinya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sehingga dalam penyusunannya peraturan perundang-undangan harus memastikan bahwa materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Sapto Budoyo, "Konsep Langkah Sistemik Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", Jurnal Ilmiah CIVIS, Fakultas Hukum Unpgris, Vol. 2, Nomor 2 Juli 2014, hlm. 608

Pembentuk peraturan perundang-undangan wajib menyusun suatu peraturan yang selaras dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang merupakan pasal yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.<sup>21</sup> Hal inilah yang dimaksud dengan Harmonisasi hukum.

Harmonisasi hukum merupakan upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan dan kejanggalan dalam hukum. Upaya atau proses untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, keseimbangan di antara norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan sebagai sistem hukum dalam suatu kesatuan kerangka sistem hukum Nasional.<sup>22</sup>

### **C. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan**

#### **1. Undang-Undang**

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dijelaskan bahwa muatan yang harus ada dalam Undang-Undang meliputi pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI Tahun 1945, perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang, pengesahan perjanjian

---

<sup>21</sup> *Ibid.*,

<sup>22</sup> *Ibid.*,

internasional, tindak lanjut atas putusan mahkamah konstitusi, dan/atau pemenuhan kebutuhan masyarakat. Pasal 10 ayat (2) juga menentukan bahwa materi muatan Undang-Undang dapat juga berisi terkait tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi yang dilakukan oleh DPR atau Presiden.

## **2. Peraturan Pemerintah**

Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Hal ini dijelaskan dalam pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, kata sebagaimana mestinya memberikan pengertian bahwa peraturan pemerintah tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.

## **D. Pemerintahan Daerah**

### **1. Asas-Asas Pemerintahan Daerah**

Penyelenggaraan pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dikenal 3 asas, diantaranya adalah:

#### **1. Asas Desentralisasi**

Pasal 1 poin (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa

“Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi daerah”

Asas desentralisasi ialah asas yang menjelaskan

bahwa penyerahan urusan pemerintah pusat kepada daerah otonom haruslah berdasarkan asas otonomi. Berdasarkan hal tersebut, maka Pemerintah Daerah memiliki kewenangan serta tanggung jawab terhadap kegiatan yang berdasarkan Undang-Undang telah dilimpahkan baik urusan politik kebijaksanaan, perencanaan serta pelaksanaan serta pembiayaan.<sup>23</sup>

Desentralisasi dapat diartikan sebagai Pembagian Negara ke wilayah yang lebih kecil dan pembentukan lembaga baik yang bersifat politis maupun administratif di wilayah tersebut. Desentralisasi dilaksanakan dengan tujuan agar pelaksanaan pemerintahan dapat berjalan dengan lancar, mengingat luasnya wilayah Indonesia dengan berbagai suku dan bangsa. Tujuan utama desentralisasi adalah untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dan mandiri dalam berbagai macam aspek pemerintahan.

## 2. Asas Dekonsentrasi

Pasal 1 point (9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa;

“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/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.”

---

<sup>23</sup> Piran wroatmojo, 2001, *Otonom Daerah dan Pembangunan Daerah, Lembaga Administrasi Negara.*, Jakarta, Hal. 2

Asas Dekonsentrasi merupakan 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/Walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Menurut Kansil C.S.T alasan diadakannya sistem dekonsentrasi karena tidak sepenuhnya urusan pemerintahan dapat dilimpahkan kepada daerah berdasarkan asas desentralisasi.<sup>24</sup>

### 3. Tugas Pembantuan

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa:

“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 pemerintah daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan dari pemerintah daerah provinsi”

Tugas pembantuan adalah penugasan yang berasal dari Pemerintah Pusat ke daerah otonom guna menjalankan sebagian urusan pemerintahan yang merupakan kewenangan Pemerintah Pusat atau dari tingkat yang lebih rendah seperti Provinsi kepada Kabupaten/Kota yang fungsinya menjalankan sebagian tugas pemerintahan yang menjadi kewenangan

---

<sup>24</sup> C.S.T. Kansil, 2001, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika., Jakarta hal 4

daerah provinsi.

## **2. Otonomi Daerah**

Diksi otonomi daerah memiliki berbagai pengertian yang sering kali menghadirkan berbagai penafsiran yang berbeda. Salah satu pendefinisian dari otonomi daerah adalah sebuah wewenang yang terdapat pada suatu unit pemerintahan untuk menjalankan fungsi tertentu.

Menurut Busrizalti yang mengutip pendapat Koesoemahatmadja menjelaskan bahwa otonomi merupakan sebuah konsep politik. Pada intinya sesuatu akan dianggap otonom jika sesuatu itu dapat menentukan dirinya sendiri, membuat hukum sendiri dengan maksud mengatur diri sendiri, dan berjalan berdasarkan kewenangan, kekuasaan, dan prakarsa sendiri.<sup>25</sup>

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 1 angka 6 menetapkan bahwa otonomi daerah didefinisikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem negara kesatuan republik Indonesia.

---

<sup>25</sup> M. Busrizalti, 2013, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*. Total media., Yogyakarta, hlm 70

Bagir Manan dalam bukunya menyebutkan bahwa, hakikat otonomi daerah merupakan sebuah sifat mandiri, meskipun bukan untuk kebebasan sebagai sebuah satuan yang merdeka.<sup>26</sup> Otonomi daerah akan membuka ruang gerak yang cukup bagi administrasi negara di tingkat daerah untuk mengelola daerahnya sendiri agar mampu berdaya saing, bekerja sama, dan profesional utamanya dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah serta mengelola sumber daya dan potensi yang dimiliki daerah. Soepomo menjelaskan bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat, dan sifat sendiri-sendiri di dalam sebuah negara kesatuan. setiap daerah tentunya memiliki latar belakang histori dan sifat khusus yang berbeda dengan daerah lain. maka dari itu, Pemerintah harus menjauhkan segala usaha yang bermaksud akan menyamakan seluruh daerah menurut suatu model.<sup>27</sup>

Menurut Zainal Arifin prinsip otonomi diberikan seluas-luasnya, yang bermakna bahwa Daerah diberikan wewenang untuk mengurus sendiri urusan-urusan yang menjadi

---

<sup>26</sup> Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah di Republik Indonesia*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII., Yogyakarta, hal 27

<sup>27</sup> Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi beberapa faktor yang mempengaruhi penyelenggaraannya)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 6



wewenang untuk mengurus sendiri urusan-urusan yang menjadi wewenang daerah. Akan Tetapi, pelaksanaan urusan-urusan tersebut adalah tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sesuai dengan konsep dan arti dari otonomi itu sendiri yaitu kemandirian dan kebebasan, bukan kemerdekaan.<sup>28</sup>

Dalam Prinsip dasar negara kesatuan hanya ada satu pemegang kekuasaan atau kedaulatan tertinggi dalam suatu negara yakni pemerintah pusat, hal ini berimplikasi semua urusan menjadi hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah pusat. Tetapi dengan adanya desentralisasi atau otonomi pemerintah melimpahkan sebagian wewenang untuk diurus pemerintah daerah untuk memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah ikut berperan serta dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan lebih menekankan pada koordinasi, pengawasan serta pembinaan yang merupakan konsekuensi dari bentuk negara kesatuan.<sup>29</sup>

Pemerintahan otonom di dalam tatanan negara kesatuan dapat didefinisikan sebagai pemerintahan yang dipilih rakyat setempat serta mempunyai wewenang untuk mengatur serta mengurus pemerintahannya sendiri yang tetap

---

<sup>28</sup> Rusdianto Sesung, 2013, *Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewah, dan Daerah Otonomi Khusus)*, Refika Aditama., SURabaya, hal 23.

<sup>29</sup> *Ibid.*,

berlandaskan peraturan perundang-undangan dan mengakui supremasi dan kedaulatan politik nasional. Keutuhan suatu negara merupakan batasan dan menjadi prinsip utama dalam penyelenggaraan sebuah otonomi daerah dalam lingkup negara kesatuan. Pemda yang menjadi bagian dari pemerintahan pusat dilimpahkan sebuah wewenang otonomi yang berfungsi untuk mengatur serta mengurus kepentingan rakyat di suatu daerah tertentu namun, beberapa batasan dalam pelaksanaan otonomi daerah menjadi suatu hal yang sangat penting untuk diperhatikan terutama terkait batasan kewenangan yang telah diterima oleh pemda berdasarkan aturan perundang-undangan.<sup>30</sup>

#### **E. Tinjauan Umum Kepariwisata**

Pariwisata secara epistemologi berasal dari dua kata yakni “pari” yang memiliki arti banyak atau berkeliling, sedangkan “wisata” memiliki makna pergi. Dalam kamus besar bahasa Indonesia pariwisata adalah suatu kegiatan yang berhubungan dengan rekreasi. Secara umum pariwisata merupakan suatu perjalanan yang dilakukan seseorang untuk sementara waktu yang diselenggarakan dari suatu tempat ke tempat lain dengan meninggalkan tempat semula.

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009

---

<sup>30</sup> M. Busrizalti, 2013, *Op.Cit*, hlm 84

Tentang Kepariwisata menyatakan bahwa: “pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah dan pemerintah daerah”. I Putu Gelgel dalam bukunya Hukum Kepariwisata dan Kearifan Lokal menyebutkan bahwa<sup>31</sup>:

“wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam waktu sementara.”

Menurut Oka A.Yoeti pariwisata merupakan suatu perjalanan yang dilakukan untuk sementara waktu, yang diselenggarakan dari suatu tempat ke tempat lain, dengan maksud bukan untuk berusaha atau mencari nafkah di tempat yang dikunjungi, tetapi semata-mata untuk menikmati perjalanan tersebut guna pertamasyaan dan rekreasi atau memenuhi keinginan yang beraneka ragam.<sup>32</sup> Adapun unsur-unsur yang melekat dalam pariwisata adalah<sup>33</sup>:

1. Suatu aktivitas perpindahan manusia meninggalkan tempat tinggal untuk mengadakan perjalanan ke tempat tertentu untuk sementara waktu, yang memberikan suatu suasana yang berbeda
2. perjalanan dan tinggal sementara waktu yang dilakukan tersebut, tidak dipergunakan untuk tujuan bisnis atau mencari nafkah, tetapi lebih diperuntukkan untuk rekreasi atau memenuhi keinginan yang lain.
3. lama tinggal di suatu tempat tertentu bersifat sementara dan dalam jangka waktu yang pendek untuk kemudian kembali ke tempat asalnya.
4. suatu yang terkait dengan objek dan daya tarik wisata serta

---

<sup>31</sup> I Putu Gelgel, 2021, *Hukum Kepariwisata dan Kearifan Lokal*. UNHI Press., Denpasar, hlm 2

<sup>32</sup> *Ibid.*,

<sup>33</sup> *Ibid.*,

usaha-usaha tertentu yang terkait dengan bidang tersebut.

Tujuan pembangunan kepariwisataan menurut Pasal 2 ayat (6) Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010 – 2025 adalah:”

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas destinasi pariwisata;
2. Mengkomunikasikan Indonesia dengan pemasaran secara bertanggung jawab;
3. Mewujudkan destinasi pariwisata menggunakan media efektif, efisien;
4. Mewujudkan industri pariwisata yang mampu menggerakkan perekonomian nasional serta;  
Mengembangkan kelembagaan kepariwisataan dan tata

kelola pariwisata yang mampu mensinergikan pembangunan destinasi pariwisata, pemasaran pariwisata, dan industri pariwisata secara profesional, efektif dan efisien.”

### **1. Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional**

Kepariwisata di negeri ini terdiri dari berbagai unsur mulai dari tingkat nasional hingga daerah yang terdiri dari berbagai keunikan dan kekhasan budaya dalam setiap daerah. Salah satu bagian dari pembangunan nasional adalah pembangunan kepariwisataan yang merupakan suatu bagian yang tidak terpisahkan. Maka dari itu, Ripparnas merupakan bagian integral dalam Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025 untuk menciptakan sinkronisasi dan harmonisasi agar tercipta integrasi,

sinkronisasi, dan sinergi antardaerah, antar ruang, antar waktu, dan antar fungsi pemerintahan.

Undang-Undang No.10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, menyebutkan pembangunan kepariwisataan menitikberatkan pada empat substansi utama yaitu destinasi pariwisata, pemasaran, industri pariwisata, dan kelembagaan kepariwisataan. Tindak lanjut dari terbitnya aturan tersebut, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 50 tahun 2011 tentang RIPPARNAS sebagai dasar strategi pembangunan kepariwisataan nasional.

Pembangunan destinasi pariwisata meliputi Perwilayahan destinasi pariwisata, pembangunan destinasi pariwisata, pembangunan aksesibilitas wisata, Pembangunan Prasarana Umum, Fasilitas Umum dan Fasilitas Pariwisata, Pemberdayaan Masyarakat melalui Kepariwisataan, pengembangan investasi di bidang pariwisata. Selanjutnya dalam pembangunan pemasaran pariwisata meliputi pengembangan pasar wisatawan, pengembangan citra pariwisata, pengembangan kemitraan Pemasaran Pariwisata, pengembangan promosi pariwisata.

Pembangunan pariwisata meliputi penguatan struktur Industri Pariwisata, peningkatan daya saing produk pariwisata, pengembangan kemitraan Usaha Pariwisata, penciptaan

kredibilitas bisnis, pengembangan tanggung jawab terhadap lingkungan. Kemudian pembangunan kelembagaan kepariwisataan meliputi penguatan Organisasi Kepariwisata, pembangunan SDM Pariwisata, penyelenggaraan penelitian dan pengembangan.

Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010-2025 menyebutkan bahwa Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional (Ripparnas) adalah dokumen perencanaan pembangunan kepariwisataan nasional untuk periode 15 tahun terhitung sejak 2010 sampai dengan tahun 2025. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 50 tahun 2011 menjelaskan bahwa dalam pelaksanaan Ripparnas sebagaimana dimaksud diselenggarakan secara terpadu oleh pemerintah dan pemerintah daerah sesuai kewenangannya, dunia usaha, dan masyarakat.

Penyelenggaraan Ripparda oleh pemerintah daerah idealnya haruslah memiliki keselarasan dengan Ripparnas yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 dan pemerintah daerah melaksanakannya sesuai dengan kewenangannya yang diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 seperti kewenangan

pembangunan kepariwisataan nasional yang meliputi destinasi pariwisata, pemasaran pariwisata, industri pariwisata, dan kelembagaan kepariwisataan. Arah pembangunan kepariwisataan nasional dalam pasal 2 ayat (8) Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 dilaksanakan dengan berdasarkan prinsip:"

1. pembangunan kepariwisataan yang berkelanjutan;
2. orientasi pada upaya peningkatan pertumbuhan, peningkatan kesempatan kerja, pengurangan kemiskinan, serta pelestarian lingkungan;
3. tata kelola yang baik;
4. secara terpadu lintas sektor, lintas daerah, dan lintas pelaku;
5. Dengan mendorong kemitraan sektor publik dan privat."

Dalam pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 menentukan bahwa Ripparnas merupakan pedoman bagi pembangunan pariwisata nasional. Ripparnas merupakan pedoman dalam penyusunan Ripparda provinsi dan selanjutnya Ripparda provinsi merupakan pedoman bagi penyusunan Ripparda Kabupaten/Kota. Hal ini dilaksanakan dengan harapan terciptanya keselarasan dalam perencanaan pembangunan pada tingkat nasional dan daerah.

## **2. Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah**

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata dalam pasal 8 menentukan bahwa pembangunan kepariwisataan dilakukan berdasarkan rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional, rencana induk

pembangunan kepariwisataan daerah provinsi, dan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten kota. Seluruh rencana induk pembangunan kepariwisataan merupakan bagian integral dari rencana pembangunan jangka panjang nasional.

Dalam pembangunan kepariwisataan khususnya di daerah dibutuhkan sebuah rencana induk pembangunan kepariwisataan daerah (Ripparda). Pasal 9 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata disebutkan bahwa Ripparda diatur dalam sebuah Peraturan Daerah yang kewenangannya terdapat pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan gubernur. Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata daerah akan menjadi dasar yang sangat penting bagi pembangunan dan pengelolaan sumber daya kepariwisataan daerah yang selanjutnya akan menghasilkan visi, arah, dan rencana yang teratur bagi pengembangan kawasan-kawasan wisata unggulan maupun yang masih memiliki potensi untuk terus dikembangkan.

Rencana induk kepariwisataan nasional akan memberikan panduan untuk setiap stakeholder yang terkait baik di tingkat pusat maupun daerah, swasta, serta masyarakat dalam pengelolaan serta pengembangan destinasi pariwisata secara terarah, terukur dan berkelanjutan. Tersusunnya



rencana induk pembangunan kepariwisataan daerah akan menghasilkan kebijakan, strategi, dan program yang ideal yang nantinya akan memecahkan berbagai masalah dalam pengelolaan kepariwisataan disuatu daerah.

Fungsi rencana induk pembangunan kepariwisataan adalah sebagai pedoman dalam pelaksanaan pembinaan dalam Pembangunan Kepariwisata Daerah, pedoman untuk menyelenggarakan pengawasan dan pengendalian dalam Pembangunan Kepariwisata Daerah, penjabaran arah kebijakan umum perencanaan pembangunan daerah sektor Pariwisata, dan penjabaran pemanfaatan ruang berdasarkan matra spasial yang menjadi penyelarasan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menegaskan bahwa pengembangan kepariwisataan merupakan bagian urusan masing masing daerah. Dalam Pasal 7 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, disebutkan bahwa Urusan pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan,

dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.