NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
RENCANA INDUK PEMBANGUNAN
PARIWISATA DAERAH KOTA DENPASAR

Dinas Pariwisata Kota Denpasar

Bekerja sama dengan

Pusat Penelitian Kebudayaan dan Kepariwisataan

Universitas Udayana

2018

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
RENCANA INDUK PEMBANGUNAN
PARIWISATA DAERAH KOTA DENPASAR

Oleh:

Anak Agung Putu Agung Suryawan Wiranatha
Ida Bagus Gde Pujaastawa
Nyoman Ariana
Putu Dana Pariawan Salain
Ketut Sardiana
Subha Karma Resen
I Wayan Mertha
I Putu Eka N. Kencana

Dinas Pariwisata Kota Denpasar
Bekerja sama dengan
Pusat Penelitian Kebudayaan dan Kepariwisataan
Universitas Udayana
2018

KATA PENGANTAR

Puji Syukur kepada Ida Sang Hyang Widhi, Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmatNya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Denpasar tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah Kota Denpasar Tahun 2018-2030 dapat terselesaikan dengan baik dan tepat pada waktunya. Isi naskah akademik meliputi kajian teoritik dan pelaksanaan empiris kepariwisataan Kota Denpasar, evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait yang ada, dan kajian landasan filosofis, sosiologis dan yuridis, serta jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan peraturan daerah yang akan dibuat.

Demikian Rancangan Peraturan Daerah Kota Denpasar tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah Kota Denpasar Tahun 2018-2030 ini kami buat dengan kesungguhan hati. Semoga dapat bermanfaat bagi pengembangan kepariwisataan Kota Denpasar kearah yang kebih baik. Atas segala kekurangan dalam penyusunan naskah akademik ini, kami mohon kritik dan saran untuk perbaikan dimasa yang akan datang.

Denpasar, Agustus 2018

Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR i

DAFTAR ISI ii

BAB I PENDAHULUAN 1

1.1 Latar Belakang 1

1.2 Identifikasi Masalah 5

1.3 Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik 6

1.4 Metode Penelitian Penyusunan Naskah Akademik 7

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS 11

2.1 Kajian Teoritik tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah 11

2.2 Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait Erat dengan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah 14

2.3 Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat 23

2.3.1 Kondisi Fisik Kota Denpasar 23

2.3.2 Kondisi Non-Fisik Kota Denpasar 44

2.4 Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat Kota Denpasar 48

2.4.1 Aspek Destinasi Pariwisata 48

2.4.2 Aspek Industri Pariwisata 49

2.4.3 Aspek Pemasaran Pariwisata 50

2.4.4 Aspek Kelembagaan Pariwisata 51

2.5 Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Rencana Induk Kepariwisataan pada Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya pada Aspek Beban Keuangan Daerah 52

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT 54

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS..... 63

4.1 Landasan Filosofis 63

4.2 Landasan Sosiologis 66

4.3 Landasan Yuridis..... 73

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH 93

5.1 Jangkauan dan Arah Pengaturan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Kota Denpasar 93

5.2 Ruang Lingkup Materi dan Jangkauan Pengaturan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah 101

A. Ketentuan Umum 101

B. Materi Pokok Yang Diatur 107

C. Ketentuan Sanksi 109

D. Ketentuan Peralihan 110

BAB VI PENUTUP 111

6.1 Kesimpulan 111

6.2 Saran 111

DAFTAR PUSTAKA..... 113

BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum sesuai Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Salah satu syarat negara hukum adalah asas legalitas (tindakan pemerintah berdasarkan hukum) dan supremasi hukum. Syarat ini memberikan justifikasi yuridis bahwa hukum merupakan legitimasi bagi pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah untuk melakukan berbagai kebijakan yang dilakukan. Dengan kata lain hukum merupakan syarat utama bagi keabsahan tindakan pemerintah pusat atau daerah. Berangkat dari pemahaman ini, segala aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah daerah diatur oleh peraturan perundang-undangan. Adapun dasar instrumen hukum bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan tugasnya dijamin secara konstitusional dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang menentukan:

(2) *Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*

(5) *Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.*

Cita-cita tentang prinsip desentralisasi dalam pengelolaan sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia yang termuat dalam ketentuan di atas, secara implisit diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 jo Undang-Undang No.9 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah. Esensi dari penyelenggaraan otonomi daerah yakni dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *jo* Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2014, menentukan bahwa: Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

a. pendidikan;
b. kesehatan;
c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
e. ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat; dan
f. sosial.

Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

a. tenaga kerja;
b. pemberdayaan perempuan dan pelindungan anak;
c. pangan;
d. pertanahan;
e. lingkungan hidup;
f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
i. perhubungan;
j. komunikasi dan informatika;
k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
l. penanaman modal;
m. kepemudaan dan olah raga;
n. statistik;
o. persandian;
p. kebudayaan;
q. perpustakaan; dan
r. kearsipan.

Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:

a. kelautan dan perikanan;
b. pariwisata;
c. pertanian;
d. kehutanan;
e. energi dan sumber daya mineral;
f. perdagangan;
g. perindustrian; dan
h. transmigrasi.

Semua urusan pemerintahan tersebut merupakan bagian dari kewajiban penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Secara yuridis, penyelenggaraan otonomi daerah diselenggarakan dalam rangka memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia, selain untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Hal ini sejalan dengan cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Berkaitan dengan unsur "*melindungi segenap bangsa*" yang tercantum dalam pembukaan Undang-undang Dasar NRI Tahun 1945, menunjukkan bahwa tujuan negara Indonesia adalah melindungi setiap orang.

Bila merujuk pada Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2014, maka otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian secara yuridis diberikan keleluasaan kepada Pemerintah Daerah,

dalam hal ini Pemerintah Daerah Kota Denpasar untuk mengambil kebijakan dalam rangka perlindungan, pemenuhan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah oleh Pemerintah Daerah Kota Denpasar, maka perlu disusun peraturan daerah berdasarkan kajian akademis. Secara filosofis, Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah dilandasi oleh pemikiran bahwa pembangunan nasional adalah untuk memajukan kesejahteraan umum sebagaimana dimuat di dalam Undang-Undang Dasar 1945, pada hakekatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia yang menekankan pada keseimbangan pembangunan, kemakmuran lahiriah dan kepuasan batiniah, dalam suatu masyarakat Indonesia yang maju dan berkeadilan sosial berdasarkan Pancasila.

Salah satu sektor pembangunan yang strategis bagi Pemerintah Daerah Kota Denpasar adalah pembangunan di bidang kepariwisataan. Secara filosofis, pembangunan kepariwisataan ini memerlukan perencanaan induk yang mempunyai peranan yang sangat strategis dalam menjamin keberlanjutan penyelenggaraan kepariwisataan. Untuk itu maka penyelenggaraan kepariwisataan perlu diatur dan dibina agar serasi, selaras dan seimbang demi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Melalui penetapan rencana induk pembangunan kepariwisataan (RIPPDA) diharapkan dapat menopang dan menunjang tujuan pembangunan di Kota Denpasar yang berlandaskan filosofi Tri Hita Karana.

Dari aspek sosiologis, paradigma pembangunan kepariwisataan yang bertumpu semata-mata pada aspek ekonomis sudah saatnya ditinggalkan dan diganti dengan paradigma baru pembangunan kepariwisataan yang berbasis pada keserasian antara manfaat ekonomi dengan keseimbangan lingkungan, sosial

dan budaya. Paradigma baru memandang kepariwisataan sebagai salah satu sumber daya yang mempunyai nilai ekonomi dengan tidak mengorbankan aspek lingkungan yang bersifat eksploitatif. Pembangunan kepariwisataan dilakukan dengan pendekatan holistik, dari sejak sebelum pembangunan tersebut berpotensi memunculkan dampak negatif, sampai pada fase kepariwisataan tersebut sudah berkembang dan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat maupun pemerintah. Pembangunan kepariwisataan dengan paradigma baru tersebut dilakukan melalui kegiatan penyusunan rencana induk pembangunan kepariwisataan dan penetapan rencana induk tersebut menjadi peraturan daerah. Penetapan peraturan daerah tentang rencana induk pembangunan kepariwisataan akan memperkuat paradigma baru pembangunan kepariwisataan yang sejalan dengan konsep pembangunan berlandaskan filosofi Tri Hita Karana.

Dengan latar belakang pemikiran secara filosofis, sosiologis, dan yuridis tersebut di atas, maka penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Denpasar tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah (RIPPDA) dipandang perlu untuk melakukan kajian empiris dan normatif secara komprehensif.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas dapat dilakukan identifikasi masalah seperti dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah urgensi dari penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah (RIPPDA) Kota Denpasar ?
2. Apakah yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam penyusunan Rancangan

Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah (RIPPDA) Kota Denpasar ?

3. Apakah sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan yang ingin diwujudkan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah (RIPPDA) Kota Denpasar ?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dirumuskan di atas, maka tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah (RIPPDA) Kota Denpasar.
2. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah (RIPPDA) Kota Denpasar.
3. Merumuskan sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan yang akan diwujudkan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah (RIPPDA) Kota Denpasar.

Adapun kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah (RIPPDA) Kota Denpasar.

1.4 Metode Penelitian Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan naskah akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian, sehingga metode yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik yakni penelitian hukum yang berbasiskan metode penelitian hukum. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode penelitian hukum normatif dan metode penelitian hukum empiris.

Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal dilakukan untuk mengidentifikasi asas-asas dan nilai-nilai yang melatarbelakangi sebuah formulasi peraturan perundang-undangan. Metode penelitian hukum normatif yang digunakan dalam penelitian penyusunan Naskah Akademik ini melalui cara-cara sebagai berikut:

1. Melakukan studi tekstual, yakni menganalisis teks hukum yaitu pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik (kebijakan negara) secara kritikal dan dijelaskan makna dan implikasinya terhadap subjek hukum, terutama dalam hal ini berkenaan dengan Naskah Akademik Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Kota Denpasar;
2. Melakukan studi kontekstual, yakni mengaitkan dengan konteks saat peraturan perundang-undangan itu dibuat ataupun ditafsirkan dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Kota Denpasar.

Penelitian hukum empiris atau penelitian hukum non doktrinal digunakan untuk menghasilkan teori-teori tentang eksistensi atau fungsi hukum dalam masyarakat, berikut perubahan-perubahan yang terjadi dalam proses perubahan sosial (Wignyosoebroto, 2002). Sebagai suatu penelitian hukum empiris, yang menggunakan data primer, cara penelitian ini dapat juga

mengikuti sebagian cara penelitian ilmu sosial (multidisiplin) (Sumardjono, 1996). Lahirnya pendekatan penelitian hukum empiris merupakan konsekuensi dari ilmu hukum yang memang bersifat terbuka, sehingga interaksi antara ilmu hukum dan ilmu-ilmu lainnya terutama ilmu sosial merupakan keniscayaan. Pendekatan seperti ini lahir karena memang secara teori bahwa ilmu-ilmu hukum itu bermakna jamak, terdiri atas dan kelompok, yaitu:

a) Dalam arti sempit disebut dengan ilmu normatif (*Normwissenschaft* atau *Sollenwissenschaft*-Jerman, *Normwetenschap*-Belanda), dan
b) Ilmu hukum empiris (*Tatsachenwissenscahft* atau *Seinwissenscahft*), misalnya, antaralain sosiologi hukum, antropologi hukum dan sejarah hukum.

Penelitian hukum empiris ini bersifat evaluatif. Metode berpikir evaluatif dimaksudkan untuk melihat dan menemukan hukum seperti apa yang lebih baik/seharusnya.

Di dalam penelitian hukum dikenal beberapa jenis pendekatan yang digunakan dalam menelaah berbagai aspek dan permasalahan yang dicoba untuk dicari jawabannya. Marzuki (2010), serta Fajar, Ahmad, dan Ibrahim (2006) dalam bukunya menuliskan pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah: (a) pendekatan undang-undang (*statute approach*), (b) pendekatan kasus (*case approach*), (c) pendekatan historis (*historical approach*), (d) pendekatan komparatif (*comparative approach*), (e) pendekatan konseptual (*conceptual approach*), (f) pendekatan analitis (*analytical approach*), dan (g) pendekatan filsafat (*philosophical approach*). (Resen, 2015).

Dari sejumlah pendekatan di atas, pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam menyusun naskah akademis ini adalah sebagai berikut.

a) *Statute approach,* bahwa dalam penelitian ini akan digunakan peraturan perundang-undangan sebagai dasar awal melakukan analisa secara *comprehensive, all inclusive* dan *systematic*. Dalam pendekatan ini menurut Marzuki tidak hanya mengamati bentuk dari peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam penelitian akan tetapi juga menelaah materi muatannya, dasar ontologisnya, landasan filosofis dan *ratio legis* dari ketentuan undang-undang.
b) *Conceptual approach*, bahwa pendekatan ini digunakan untuk memahami konsep-konsep yang mempengaruhi sebuah fakta hukum. Pendekatan ini juga dilakukan manakala tidak beranjak dari aturan hukum yang ada, atau belum ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi. Sebuah fakta hukum dikonsepkan dan dikembangkan atas dasar doktrin-doktrin yang dianut sang pengkonsep atau sang pengembangnya. Pendekatan *conceptual* ini berawal dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Sehingga peneliti akan menemukan gagasan-gagasan yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian. Pada akhirnya akan dirumuskan argumentasi hukum dalam menjawab permasalahan hukum tersebut.
c) *Analytical approach,* yaitu mengetahui makna yang dikandung, istilah yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan yang terkait, juga berkaitan erat dengan aspek penelaahan sistematika peraturan perundang-undangan yang terkait, dengan melakukan kajian secara teknis. Lazimnya penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh makna baru yang

terkandung dalam aturan hukum yang ada dan menguji istilah hukum tersebut dalam praktik melalui analisis terhadap putusan-putusan hukum.

d) *Philosophical approach*, sesuai dengan sifat filsafat yaitu mendasar, menyeluruh dan spekulatif, sehingga pendekatan filosofis ini akan mengupas materi penelitian di Kota Denpasar secara menyeluruh dan mendalam.

BAB II
KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1 Kajian Teoritik tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah

Menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataan, Bab I Pasal 1; dinyatakan bahwa Kepariwisataan adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pengusaha.

Pembangunan adalah suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik yang di dalamnya meliputi upaya-upaya perencanaan, implementasi dan pengendalian, dalam rangka penciptaan nilai tambah sesuai yang dikehendaki. Pembangunan kepariwisataan diwujudkan melalui pelaksanaan rencana pembangunan kepariwisataan dengan memperhatikan keanekaragaman, keunikan, dan kekhasan budaya dan alam, serta kebutuhan manusia untuk berwisata. Pembangunan kepariwisataan nasional meliputi:

a. Destinasi Pariwisata;
b. Pemasaran Pariwisata;
c. Industri Pariwisata; dan
d. Kelembagaan Kepariwisataan.

Destinasi Pariwisata adalah kawasan geografis yang berada dalam satu atau lebih wilayah administratif yang di dalamnya terdapat daya tarik wisata, fasilitas umum, fasilitas pariwisata, aksesibilitas, serta masyarakat yang saling terkait dan melengkapi

terwujudnya kepariwisataan. Daya tarik wisata adalah segala sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya, dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisatawan. Aksesibilitas pariwisata adalah semua jenis sarana dan prasarana transportasi yang mendukung pergerakan wisatawan dari wilayah asal wisatawan ke destinasi pariwisata maupun pergerakan di dalam wilayah destinasi pariwisata dalam kaitan dengan motivasi kunjungan wisata. Prasarana umum adalah kelengkapan dasar fisik suatu lingkungan yang pengadaannya memungkinkan suatu lingkungan dapat beroperasi dan berfungsi sebagaimana semestinya. Fasilitas umum adalah sarana pelayanan dasar fisik suatu lingkungan yang diperuntukkan bagi masyarakat umum dalam melakukan aktifitas kehidupan keseharian. Fasilitas pariwisata adalah semua jenis sarana yang secara khusus ditujukan untuk mendukung penciptaan kemudahan, kenyamanan, keselamatan wisatawan dalam melakukan kunjungan ke destinasi pariwisata.

Pemasaran pariwisata adalah serangkaian proses untuk menciptakan, mengkomunikasikan, menyampaikan produk wisata dan mengelola relasi dengan wisatawan untuk mengembangkan Kepariwisataan dan seluruh pemangku kepentingannya. Industri pariwisata adalah kumpulan usaha pariwisata yang saling terkait dalam rangka menghasilkan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dalam penyelenggaraan pariwisata.

Kelembagaan kepariwisataan adalah kesatuan unsur beserta jaringannya yang dikembangkan secara terorganisasi, meliputi pemerintah, pemerintah daerah, swasta dan masyarakat, sumber daya manusia, regulasi dan mekanisme operasional, yang secara berkesinambungan guna menghasilkan perubahan ke arah pencapaian tujuan di bidang kepariwisataan.

Pada Pasal 8 dari Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan disebutkan pembangunan kepariwisataan dilakukan berdasarkan rencana induk pembangunan kepariwisataan yang terdiri atas: (a) rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional, (b) rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi, dan (c) rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/ kota. Rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota. Penyusunan rencana induk pembangunan kepariwisataan dilakukan dengan melibatkan pemangku kepentingan. Rencana induk pembangunan kepariwisataan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi perencanaan pembangunan industri pariwisata, destinasi pariwisata, pemasaran, dan kelembagaan kepariwisataan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional Tahun 2010 – 2025 menyebutkan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional yang selanjutnya disebut RIPPARNAS adalah dokumen perencanaan pembangunan kepariwisataan nasional untuk periode 15 (lima belas) tahun terhitung sejak tahun 2010 sampai dengan tahun 2025. RIPPARNAS menjadi pedoman penyusunan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah (RIPPDA) Provinsi. RIPPARNAS dan RIPPDA Provinsi selanjutnya menjadi pedoman penyusunan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya, Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Kabupaten yang disebut dengan RIPPDA Kabupaten adalah dokumen perencanaan pembangunan kepariwisataan daerah untuk periode 10 (sepuluh) tahun terhitung sejak tahun 2015 sampai dengan tahun 2025.

Para ahli pariwisata (Hunzieker dan Kraft dalam Yoeti, 1990: 115) mengemukakan bahwa kepariwisataan adalah keseluruhan dari gejala-gejala yang ditimbulkan oleh perjalanan dan pendiaman orang-orang asing serta penyediaan tempat tinggal sementara, asalkan pendiaman itu tidak tinggal menetap dan tidak memperoleh penghasilan dari aktifitas yang bersifat sementara itu.

2.2 Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait Erat dengan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah

Dalam Pasal 237 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679), ditegaskan bahwa "Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia." Serta untuk menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah juga mendasarkan pada pedoman, cara dan metode yang pasti, baku dan standar sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan, sebagaimana dijabarkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Secara yuridis, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dituangkan dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, meliputi:

a. kejelasan tujuan;
b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
d. dapat dilaksanakan;
e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
f. kejelasan rumusan; dan
g. keterbukaan.

Yang dimaksud "asas kejelasan tujuan" adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. "Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat," bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-Undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

Kemudian "asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan" adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan. "Asas dapat dilaksanakan" adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-Undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Selanjutnya yang dimaksud dengan "asas kedayagunaan dan kehasilgunaan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-

Undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. “Asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dari asas-asas dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut jika digunakan untuk mengkaji Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah Kota Denpasar maka dapat diidentifikasikan sebagai berikut :

(1) Asas Kejelasan Tujuan, bahwa tujuan dari Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata adalah kepariwisataan ditujukan untuk meningkatkan pendapatan khususnya di Kota Denpasar, memperluas dan memeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, memperkenalkan dan mendayagunakan daya tarik wisata dan destinasi di Kota Denpasar, serta memupuk rasa cinta tanah air dan mempererat persahabatan antarbangsa. Pembangunan kepariwisataan dikembangkan dengan pendekatan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi untuk kesejahteraan rakyat dan pembangunan yang berorientasi

pada pengembangan wilayah, bertumpu kepada masyarakat, dan bersifat memberdayakan masyarakat yang mencakupi berbagai aspek, seperti sumber daya manusia, pemasaran, destinasi, ilmu pengetahuan dan teknologi, keterkaitan lintas sektor, kerja sama antarnegara, pemberdayaan usaha kecil, serta tanggung jawab dalam pemanfaatan sumber kekayaan alam dan budaya.

(2) Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang tepat, bahwa Peraturan Daerah tentang RIPPDA dibentuk oleh Walikota dan DPRD Kota Denpasar.

(3) Kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan, bahwa pembentukan Peraturan Daerah memperhatikan jenis, hirarki dan materi muatan. Adapun materi pokok yang diatur dengan Peraturan Daerah mengacu pada peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembanguanan kepariwisataan, seperti kajian dalam bab-bab berikutnya dalam kajian naskah akademis ini.

(4) Dapat dilaksanakan, alasan filosofis perlunya Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan di Kota Denpasar ini dimaksudkan untuk memberikan keabsahan dalam pembentukan, serta dapat dilaksanakan. Agar asas ini dapat diwujudkan dengan dibentuknya peraturan daerah tentang rencana induk pembangunan kepariwisataan daerah, harus memperhatikan beberapa aspek: (1) filosofi, yakni ada jaminan keadilan dalam penyelenggaraan pembangunan kepariwisataan di Kota Denpasar; (2) yuridis, ada jaminan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pembangunan kepariwisataan di Kota Denpasar, termasuk substansinya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan (3) sosiologis, penyelenggaraan pembangunan kepariwisataan di Kota

Denpasar memang dapat memberikan manfaat, baik bagi pemerintah daerah maupun bagi masyarakat, termasuk substansinya tidak bertentangan dengan kepentingan umum.

(5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan di Kota Denpasar dapat memberikan manfaat baik oleh pemerintah, masyarakat, maupun pelaku-pelaku usaha pariwisata, memberikan pedoman dalam rangka pembangunan kepariwisataan Kota Denpasar yang lebih baik.

(6) Kejelasan rumusan, bahwa pembentukan Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan ini memperhatikan sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

(7) Keterbukaan, pembentukan peraturan daerah ini mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan partisipatif.

Sedangkan dalam Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menentukan materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

a. pengayoman;
b. kemanusiaan;
c. kebangsaan;
d. kekeluargaan;
e. kenusantaraan;
f. bhinneka tunggal ika;

g. keadilan;
h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Asas-asas ini yang menjadi pedoman bagi pembentukan Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah Kota Denpasar. Penjabaran asas-asas Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut adalah:

a. Yang dimaksud dengan "asas pengayoman" adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
b. Yang dimaksud dengan "asas kemanusiaan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
c. Yang dimaksud dengan "asas kebangsaan" adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
d. Yang dimaksud dengan "asas kekeluargaan" adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundangundangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
e. Yang dimaksud dengan "asas kenusantaraan" adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-

undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

f. Yang dimaksud dengan asas "Bhineka Tunggal Ika" adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
g. Yang dimaksud dengan "asas keadilan" adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
h. Yang dimaksud dengan "asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan" adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
i. Yang dimaksud dengan "asas ketertiban dan kepastian hukum" adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
j. Yang dimaksud dengan "asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan" adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Kota Denpasar tidak terlepas dari asas pembangunan kepariwisataan yang

menjadi dasar muatan materi pada rancangan peraturan daerah tersebut. Asas pembangunan kepariwisataan diturunkan dari berbagai sumber ideologi negara, khususnya Undang-Undang Dasar 1945 dan Pancasila. Asas yang tercantum di dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, sebagaimana tertuang juga dalam Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Provinsi Dan Kabupaten/Kota, dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. manfaat yang seluas-luasnya bagi masyarakat, terutama masyarakat setempat, manfaat bagi daerah, maupun secara nasional;
2. kekeluargaan, dalam arti hubungan yang harmonis antara pemerintah dan swasta, antara pengusaha besar dan kecil, antara pengusaha dan masyarakat;
3. adil dan merata, dalam arti setiap warga mempunyai hak yang sama untuk mendapat perlakuan yang sama (nondiskriminatif) dalam mengembangkan usaha di bidang kepariwisataan, memanfaatkan peluang kerja atau melakukan kegiatan wisata; kepentingan masyarakat luas tidak dikorbankan demi kepentingan wisatawan atau kepentingan sekelompok pengusaha;
4. keseimbangan antara daya dukung dan daya tampung, antara permintaan dan penawaran; antara usaha besar dan kecil; serta keseimbangan antara aspek-aspek konservasi-edukasi-partisipasi dan ekonomi;
5. kemandirian, pembangunan yang tidak didikte oleh pihak lain tetapi dirancang untuk kepentingan nasional dan bangsa, serta masyarakat Indonesia;
6. kelestarian, dalam bentuk perlindungan, pemanfaatan dan pengembangan pusaka alam dan budaya;

7. partisipasi, membuka peluang seluas-luasnya bagi keikutsertaan masyarakat;
8. berkelanjutan, dalam bentuk tanggung jawab kepada generasi masa kini dan yang akan datang;
9. demokratis, mendengarkan aspirasi masyarakat dan para pemangku kepentingan;
10. kesetaraan, antara masyarakat tuan rumah dengan wisatawan;
11. kesatuan, langkah dan visi serta tujuan pembangunan untuk kesatuan bangsa Indonesia serta integritas para pelaku: wisatawan, pengusaha, masyarakat dan pemerintah pusat serta pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pariwisata.

Serta dalam penyelenggaraan kepariwisataan juga harus memperhatikan prinsip-prinsip penyelenggaraan kepariwisataan, sebagaimana diatur di dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan dikemukakan bahwa kepariwisataan diselenggarakan dengan prinsip:

1. menjunjung tinggi norma agama dan nilai budaya sebagai pengejawantahan dari konsep hidup dalam keseimbangan hubungan antara manusia dan Tuhan Yang Maha Esa, hubungan antara manusia dan sesama manusia, dan hubungan antara manusia dan lingkungan;
2. menjunjung tinggi hak asasi manusia, keragaman budaya, dan kearifan lokal;
3. memberi manfaat untuk kesejahteraan rakyat, keadilan, kesetaraan, dan proporsionalitas;
4. memelihara kelestarian alam dan lingkungan hidup;
5. memberdayakan masyarakat setempat;

6. menjamin keterpaduan antarsektor, antardaerah, antara pusat dan daerah yang merupakan satu kesatuan sistemik dalam kerangka otonomi daerah, serta keterpaduan antarpemangku kepentingan;
7. mematuhi kode etik kepariwisataan dunia dan kesepakatan internasional dalam bidang pariwisata; dan
8. memperkukuh keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian, dalam menyusun Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Kota Denpasar, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dijadikan pedoman dalam perumusannya. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Kota Denpasar didasarkan pada asas-asas tersebut di atas, baik asas pembentukan peraturan perundang-undangan baik yang formal dan material, maupun asas yang termuat dalam Undang-Undang Kepariwisataan.

2.3 Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

2.3.1 Kondisi Fisik Kota Denpasar

Kondisi fisik terdiri dari: luas wilayah, letak geografis, dan batas-batas administratif; fisiografi, geologi, dan jenis tanah; iklim; pemanfaatan lahan; sistem jaringan infrastruktur; serta kawasan rawan bencana.

A. Luas Wilayah, Letak Geografis, dan Batas-batas Administratif

Kota Denpasar memiliki wilayah daratan dengan luas 12.778 Ha, yang terletak pada koordinat 08°35'31" LS - 08°44'49" LS dan 115°10'23" BT - 115°16'27" BT, dengan batas-batas wilayah:

Sebelah Utara : Kecamatan Mengwi dan Abiansemal (Kabupaten Badung)

Sebelah Timur : Kecamatan Sukawati (Kabupaten Gianyar) dan Selat Badung

Sebelah Selatan : Kecamatan Kuta Selatan (Kabupaten Badung) dan Teluk Benoa

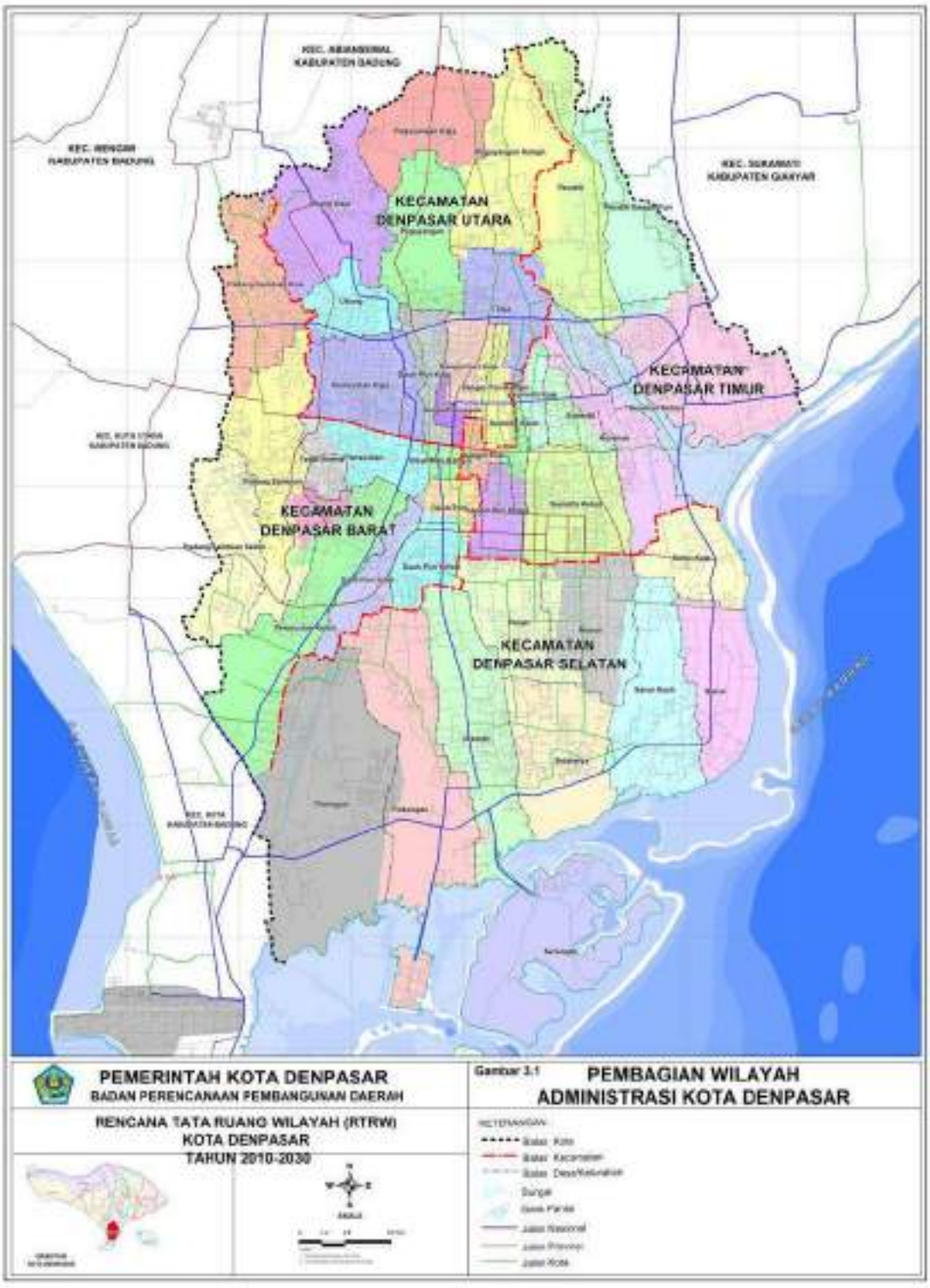
Sebelah Barat : Kecamatan Kuta Utara dan Kuta (Kabupaten Badung)

Wilayah Kota Denpasar secara administrasi terbagi menjadi empat wilayah kecamatan, 27 Desa dan 16 Kelurahan, terdiri atas:

a. Wilayah **Kecamatan Denpasar Utara** dengan luas kurang lebih 3.142 Ha, terdiri atas delapan desa dan tiga kelurahan yaitu: Desa Dangin Puri Kaja, Desa Dangin Puri Kangin, Kelurahan Tonja, Desa Dangin Puri Kauh, Desa Pemecutan Kaja, Kelurahan Ubung, Desa Ubung Kaja, Desa Dauh Puri Kaja, Kelurahan Peguyangan, Desa Peguyangan Kaja dan Desa Peguyangan Kangin;
b. Wilayah **Kecamatan Denpasar Timur** dengan luas kurang lebih 2.231 Ha, terdiri atas tujuh desa dan empat kelurahan yaitu: Desa Dangin Puri Kelod, Desa Sumerta Kelod, Kelurahan Kesiman, Desa Kesiman Petilan, Desa Kesiman Kertalangu, Kelurahan Sumerta, Desa Sumerta Kaja, Desa Sumerta Kauh, Kelurahan Dangin Puri, Kelurahan Penatih dan Desa Penatih Dangin Puri;

c. Wilayah **Kecamatan Denpasar Selatan** dengan luas kurang lebih 4.999 Ha, terdiri atas empat desa dan enam kelurahan yaitu: Desa Pemogan, Kelurahan Pedungan, Kelurahan Sesetan, Kelurahan Serangan, Desa Sidakarya, Kelurahan Panjer, Kelurahan Renon, Kelurahan Sanur, Desa Sanur Kaja, dan Desa Sanur Kauh; dan
d. Wilayah **Kecamatan Denpasar Barat** dengan luas kurang lebih 2.406 Ha, terdiri atas delapan desa dan tiga kelurahan yaitu: Desa Padang Sambian Kelod, Desa Pemecutan Kelod, Desa Dauh Puri Kauh, Desa Dauh Puri Kelod, Kelurahan Dauh Puri, Desa Dauh Puri Kangin, Kelurahan Pemecutan, Desa Tegal Harum, Desa Tegal Kertha, Kelurahan Padang Sambian, dan Desa Padang Sambian Kaja.

Luas administratif dari masing-masing desa/kelurahan di setiap kecamatan dicantumkan pada Tabel II.1. Selain pembagian berdasarkan wilayah administratif, ruang wilayah Kota Denpasar juga bisa dibagi berdasarkan keberadaan desa *pekraman*. Pada tahun 2015, data yang dirujuk dari situs Dinas Kebudayaan Pemerintah Kota Denpasar (http://kebudayaan.denpasarkota.go.id/) memperlihatkan terdapat 35 *palemahan* desa *pakraman* di wilayah Kota Denpasar. Daftar desa *pakraman* di Kota Denpasar dirinci pada Tabel II.2.



Gambar II. 1
Batas Administratif Kota Denpasar
(Sumber: Materi Teknis RTRW Kota Denpasar 2010-2030, hal. II-3)

Tabel II. 1
Luas Wilayah Administrasi Kota Denpasar

No	Kecamatan	Desa/Kelurahan	Luas (Ha)	Persentase
1	Denpasar Utara	1 Kelurahan Dangin Puri Kaja	142,00	1,11
		2 Desa Dangin Puri Kangin	75,00	0,59
		3 Kelurahan Tonja	230,00	1,80
		4 Desa Dangin Puri Kauh	72,00	0,56
		5 Desa Pemecutan Kaja	385,00	3,01
		6 Desa Ubung	103,00	0,81
		7 Desa Ubung Kaja	400,00	3,13
		8 Desa Dauh Puri Kaja	109,00	0,85
		9 Kelurahan Peguyangan	644,00	5,04
		10 Desa Peguyangan Kaja	536,00	4,19
		11 Desa Peguyangan Kangin	416,00	3,26
		Sub-jumlah	3.142,00	24,35
2	Denpasar Barat	1 Desa Padang Sambian Klod	412,00	3,22
		2 Desa Pemecutan Klod	450,00	3,52
		3 Desa Dauh Puri Kauh	190,00	1,49
		4 Desa Dauh Puri Klod	188,00	1,47
		5 Desa Dauh Puri	60,00	0,47
		6 Desa Dauh Puri Kangin	59,00	0,46
		7 Desa Pemecutan	186,00	1,46
		8 Desa Tegal Harum	50,00	0,39
		9 Desa Tegal Kertha	35,00	0,27
		10 Desa Padang Sambian	374,00	2,93
		11 Desa Padang Sambian Kaja	409,00	3,20
		Sub-jumlah	2.406,00	18,83
3	Denpasar Timur	1 Desa Dangin Puri Klod	142,00	1,11
		2 Desa Sumerta Klod	271,00	2,12
		3 Kelurahan Kesiman	266,00	2,08
		4 Desa Kesiman Petilan	290,00	2,27
		5 Desa Kesiman Kertalangu	405,00	3,17
		6 Kelurahan Sumerta	52,00	0,41
		7 Desa Sumerta Kaja	73,00	0,57
		8 Desa Sumerta Kauh	89,00	0,70
		9 Kelurahan Dangin Puri	65,00	0,51
		10 Kelurahan Penatih	281,00	2,20
		11 Desa Penatih Dangin Puri	320,00	2,50
		Sub-jumlah	2.231,00	17,46
4	Denpasar Selatan	1 Desa Pemogan	971,00	7,60
		2 Kelurahan Pedungan	749,00	5,86
		3 Kelurahan Sesetan	739,00	5,78
		4 Kelurahan Serangan	481,00	3,76
		5 Desa Sidakarya	389,00	3,04
		6 Kelurahan Panjer	359,00	2,81
		7 Kelurahan Renon	254,00	1,99
		8 Desa Sanur Kauh	386,00	3,02
		9 Kelurahan Sanur	402,00	3,15
		10 Desa Sanur Kaja	269,00	2,11
		Sub-jumlah	4.999,00	39,12
KOTA DENPASAR		Jumlah	12.778,00	100,00

Sumber: Denpasar Dalam Angka 2017

Tabel II. 2
Daftar Desa Pakraman di Kota Denpasar

No	Kecamatan	Desa Pakraman
1	Denpasar Utara	1 Kedua
		2 Peninjoan
		3 Peraupan
		4 Cengkilung
		5 Jenah
		6 Peguyangan
		7 Ubung
		8 Pohgading
		9 Tonja
		10 Oongan
2	Denpasar Timur	11 Kesiman
		12 Penatih
		13 Tambawu
		14 Anggabaya
		15 Pohmanis
		16 Laplap
		17 Bekul
		18 Yangbatu
		19 Pagan
		20 Sumerta
		21 Penatih Puri
		22 Tanjung Bungkak
3	Denpasar Selatan	23 Pedungan
		24 Sesetan
		25 Serangan
		26 Panjer
		27 Pemogan
		28 Kepaon
		29 Sidakarya
		30 Renon
		31 Penyaringan
		32 Sanur
		33 Intaran
4	Denpasar Barat	34 Denpasar
		35 Padangsambian

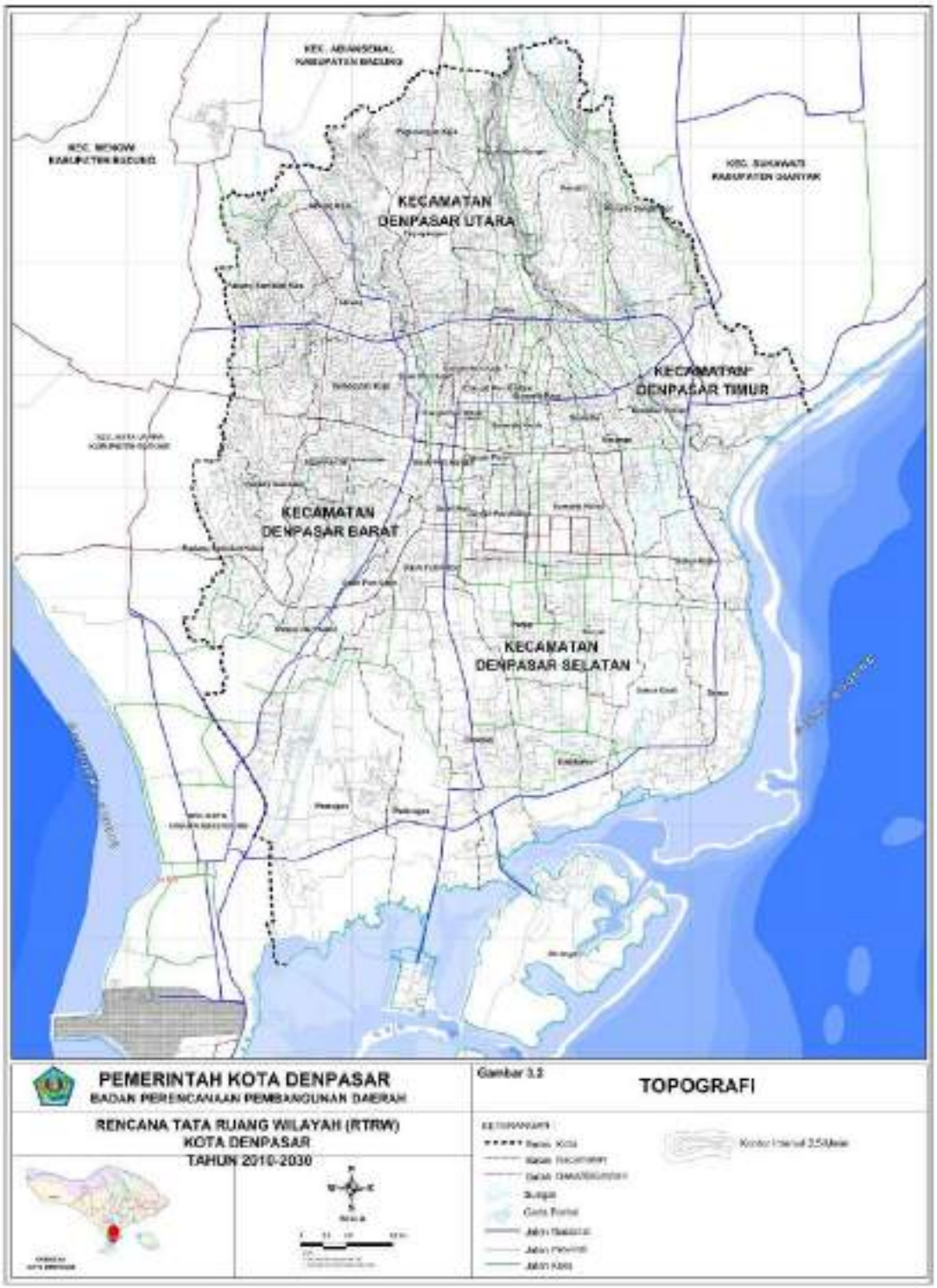
Sumber: Situs Dinas Kebudayaan Kota Denpasar, 2018

B. Fisiografi, Geologi, dan Jenis Tanah

Dataran Pulau Bali secara umum terbentuk di zaman geologi kuarter, kwarter bawah, tersier, pliosen dan meosin. Berdasarkan Peta Geologi (Direktorat Geologi, 1971) wilayah Kota Denpasar terdiri dari beberapa jenis batuan dan susunan formasinya sebagai berikut:

- Batuan volkanik kuater menutupi sekitar 70 persen wilayah Kota Denpasar, yaitu batuan gunung api hasil dari gunung api Buyan – Beratan dan gunung api Batur. Diantara kelompok batuan ini, batuan volkanik Buyan – Beratan merupakan yang tertua dengan materi penyusunnya terdiri dari tufa dan lahar. Batuan lainnya lava, breksi, kerikil, pasir, dan debu volkanik. Ketebalan variatif, bagian utara berketebalan > 200 m, dan menipis ke selatan.
- Endapan aluvial yang terdiri dari material lepas seperti pasir dan kerikil menempati daerah sepanjang pantai Sanur, sedangkan endapan aluvial yang terdiri dari material liat dan lempung menempati daerah sepanjang pantai Suwung. Berdasarkan aspek geologi dan tata lingkungan, wilayah Kota Denpasar tergolong relatif aman dari bencana lahan, seperti gunung berapi. Demikian pula ancaman dari bahaya erosi relatif kecil karena wilayahnya relatif datar.

Jenis tanah Kota Denpasar berdasarkan Peta Tanah berskala 1:250.000 (Yunus Dai, 1971), jenis tanahnya terdiri dari latosol coklat kekuningan yang penyebarannya menempati hampir seluruh wilayah Kota Denpasar, kecuali daerah dekat pantai merupakan tanah Aluvial. Menurut hasil penelitian Tim Pusat Penelitian Tanah dan Agroklimat (1994), berdasarkan taksonomi tanah ditemukan 15 seri tanah di wilayah Kota Denpasar. Kota Denpasar terletak pada ketinggian 0–75 meter di atas permukaan laut (DPL) dan kemiringan lahan dari 0–8% (Tabel II. 3).



Gambar II. 2
Topografi Kota Denpasar
(Sumber: Materi Teknis RTRW Kota Denpasar 2010-2030, hal. II-5)

Tabel II. 3
Ketinggian Tempat dan Kemiringan Lereng§

No	Kecamatan	Ketinggian Tempat (dpl)			Kemiringan Lereng	
		0-25 m	25-50 m	50-75 m	0-2 %	2-8 %
1	Denpasar Selatan	4.999,0	–	–	4.999,0	–
2	Denpasar Timur	1.110,5	1.200,0	462,5	1.797,0	976,0
3	Denpasar Selatan	1.600,0	1.025,0	2.384,0	4.218,0	788,0
Kota Denpasar		7.709,5	2.222,0	2.846,5	11.014,0	1.764,0

Keterangan:

§ Wilayah Kecamatan Denpasar Utara masih bergabung dengan wilayah Kecamatan Denpasar Barat dan Denpasar Timur

Sumber: Situs Dinas Kebudayaan Kota Denpasar, 2018

C. Iklim

Kota Denpasar beriklim tropis dengan dua musim (hujan dan kemarau). Berdasarkan klasifikasi iklim menurut Schmidt dan Fergusson (1959), Kota Denpasar termasuk iklim tipe A, sedangkan menurut Peta Agroklimat Bali skala 1:250.000 (Oldeman, Irsal, dan Muladi, 1980) daerah ini termasuk ke dalam Zone Agroklimat D3. Jumlah curah hujan di Kota Denpasar pada tahun 2016 tercatat 2.180,7 mm (BPS Kota Denpasar, 2017) dengan bulan basah (curah hujan tercatat melebihi 100 mm/bulan) selama tujuh bulan (Januari, Februari, Juni, September–Desember), dan sisanya bulan kering.

Temperatur rata-rata tertinggi pada tahun 2016 tercatat antara 34,6°C (Juli) – 37,4°C (Januari), dan temperatur rata-rata terendah berkisar 20,0°C (Agustus) – 25,0°C (Maret dan April). Lama penyinaran matahari pada tahun 2016 berkisar antara 33,0 persen pada Desember hingga 64 persen pada bulan April dan Agustus. Kelembaban udara rata-rata tahun 2016 berkisar antara 77 persen hingga 83 persen. Kelembaban udara terendah terjadi pada bulan Agustus dan September, sedangkan kelembaban tertinggi terjadi pada bulan Desember dan Januari.

D. Ekosistem Daratan

Di kawasan Denpasar Utara ditemukan 33 jenis vegetasi yang 16 jenis diantaranya tergolong langka, terdiri dari empat jenis tergolong langka nasional yaitu pule (*Alstonia scholaris*), kapuk (*Bombax malabaricum*), majagau (*Dysoxylum densiflorum*), dan boni (*Antidesma bunius*), dan 13 jenis termasuk langka di Bali. Sedangkan hasil analisis vegetasi menunjukkan dari 33 jenis pohon yang dijumpai, hanya dua jenis yang memiliki nilai penting tinggi yaitu jati (*Tectona grandis*) dan pisang (*Musa paradisiaca*); tujuh jenis memiliki nilai penting sedang; dan 24 jenis termasuk memiliki nilai penting rendah. Jenis tanaman di daerah persawahan di wilayah Kota Denpasar didominasi oleh tanaman padi (*Oryza sativa*), sedangkan tanaman palawija yang sering ditanam meliputi jagung (*Zea mays*), umbi-umbian (*Monihot utilisima*), dan kangkung (*Ipomoea aquatica*).

Tingkat kekayaan jenis (*species richness*) fauna darat di Kota Denpasar cukup tinggi, yaitu sebanyak 15 jenis burung, tiga jenis reptil, dua jenis mamalia, dan empat jenis insekta/*arthropoda*. Berdasarkan analisis sifat dan status dari fauna darat, mengacu kepada peraturan perundangan yang berlaku di Indonesia di wilayah utara kota ditemukan sebanyak empat jenis fauna yang dilindungi (*protected*) oleh Pemerintah Indonesia. Adapun jenis-jenis tersebut adalah jenis burung: Kuntul Kerbau (*Bulbulcus/Egretta ibis*), Kuntul Kecil (*Egretta garzetta*), Cekakak Jawa (*Halcyon cyanoventris*), dan Cekakak Sungai (*Halcyon chloris*). Jenis yang dilindungi tersebut sebagian besar tergolong umum (*common*), penyebaran luas (*global teritorial*), kecuali jenis cekakak jawa (*Halcyon cyanoventris*) tergolong endemik di Jawa dan Bali.

Kelimpahan jenis *perifiton*/plankton pada beberapa ruas sungai dikategorikan dalam kelimpahan rendah. Keanekaragaman jenis plankton tergolong tinggi. Di Sungai Ayung bagian hilir juga ditemukan 17 jenis ikan, dan lima jenis *krustacea*. Kelimpahan jenis nekton berkisar antara 89-92 ekor per luas area sampling.

E. Ekosistem Pesisir

Wilayah pesisir Kota Denpasar merupakan salah satu sebaran terumbu karang yang cukup panjang yang berada pada dua lokasi yaitu di wilayah Sanur (dari pantai Matahari Terbit sampai Mertasari) dan di Pulau Serangan (pantai timur laut dan timur Pulau Serangan). Panjang sebaran terumbu karang di Kota Denpasar mencapai 13 Km dan luas estimasi 300 Ha, dimana di wilayah yaitu lebih kurang 7,5 Km dengan luas 285 Ha dan di Pulau Serangan sepanjang 5,5 Km dengan luas 115 Ha.

Berdasarkan bentuk dan hubungan pertumbuhan terumbu karang dengan daratan, terumbu karang di sepanjang wilayah Sanur dan Pulau Serangan dapat digolongkan sebagai terumbu penghalang (*barrier reef*) dengan formasi sejajar garis pantai, dimana antara ekosistem terumbu karang dan daratan terdapat laguna (*lagoon*). Terumbu karang tipe ini merupakan benteng pelindung alamiah bagi pantai dan daratan dari pengaruh gelombang langsung. Daerah perbatasan antara laguna dengan terumbu karang terdapat daerah tubir karang yang terekspos pada saat air surut.

Padang lamun (*seagrass*) umumnya terdapat pada perairan pantai dangkal, merupakan ekosistem yang produktif dan tergolong sumber daya bernilai tinggi. Wilayah pesisir Kota Denpasar merupakan salah satu penyebaran ekosistem padang lamun (*seagrass beds*) terluas kedua di Bali setelah Kabupaten Badung, (estimasi 475 Ha) terdapat di di wilayah Sanur dan di Pulau Serangan. Sebaran padang lamun di wilayah Sanur mulai dari pantai Matahari Terbit sampai Mertasari dan di Pulau Serangan terdapat di sebelah timur laut, timur dan selatan pulau. Terdapat rumput laut (*seaweed*) di Sanur dan Pulau Serangan yang merupakan salah satu sumber daya hayati laut yang menjadi gantungan penghidupan bagi sebagian penduduk di Kelurahan Serangan.

F. Sistem Jaringan Infrastruktur

Berikut ini dipaparkan kondisi Sistem Jaringan Infrastruktur di Kota Denpasar yang mempunyai pola yang cendrung konsentrik, memusat di tengah Kota Denpasar dan sangat dipengaruhi oleh sistem sirkulasi barang dan jasa antar kota antar wilayah (Badung, Gianyar dan Tabanan). Untuk dapat meningkatkan mobilitas tersebut maka tuntutan terhadap sarana dan prasarana transportasi yang memadai merupakan hal yang sangat penting.

(a) Jalan

Jalan dan jembatan merupakan prasarana pokok yang mendukung mobilitas penduduk maupun sistem transportasi. Untuk mendukung pelayanan transportasi darat, jalan yang ada di Kota Denpasar kondisinya hampir seluruhnya baik dan sudah beraspal kecuali beberapa jalan lokal yang ada di beberapa titik. Panjang jalan di kota Denpasar adalah 468,347 Km yang terdiri dari:

- Jalan Negara/Nasional sepanjang 44,78 Km, yaitu:
  Kecamatan Denpasar Selatan : 16,804 Km.
  Kecamatan Denpasar Timur : 8,846 Km.
  Kecamatan Denpasar Barat : 19,130 Km.
- Jalan Provinsi sepanjang 46,64 Km, yaitu:
  Kecamatan Denpasar Selatan : 1,310 Km.
  Kecamatan Denpasar Timur : 21,390 Km.
  Kecamatan Denpasar Barat : 23,940 Km.
- Jalan Kota sepanjang 376,627 Km, yaitu:
  Kecamatan Denpasar Selatan : 103,310 Km.
  Kecamatan Denpasar Timur : 114,220 Km.
  Kecamatan Denpasar Barat : 159,097 Km.

(b) Terminal dan Pelabuhan

1. Terminal

Terminal berperan penting sebagai lokasi perpindahan moda perjalanan (*modal interchange*). Mengingat peranan tersebut, maka kenyamanan pada proses perpindahan moda menjadi kriteria utama kinerja terminal. Ketidaknyamanan pada simpul transportasi ini merupakan salah satu faktor yang dapat mengurangi minat masyarakat menggunakan angkutan umum Tabel II.4 memperlihatkan terminal di Kota Denpasar. Secara umum, luas terminal masih belum memadai dibandingkan dengan luas standar sesuai dengan tipenya.

Tabel II. 4
Terminal Angkutan Umum di Kota Denpasar

No	Terminal	Fungsi	Tipe	Luas (m^2)
1	Ubung	Terminal regional (angkutan penumpang)	B	13.156
2	Kereneng	Terminal kota (angkutan penumpang)	C	3.276
3	Wangaya	Terminal kota (angkutan penumpang)	C	2.454
4	Tegal	Terminal kota (angkutan penumpang)	C	3.061
5	Gunung Agung	Terminal kota (angkutan penumpang dan barang)	C	6.200

2. Pelabuhan

Pelabuhan laut Benoa sebagai salah satu pintu gerbang keluar/masuk melalui laut yang terletak pada pantai bagian selatan Bali tepatnya di Teluk Benoa. Pelabuhan laut Benoa merupakan salah satu dari lima pelabuhan terbesar di Indonesia. Saat ini sesuai dengan hirarki peran dan fungsi pelabuhan Benoa sebagai pelabuhan internasional yang merupakan pelabuhan utama sekunder, artinya pintu gerbang kegiatan perekonomian nasional dan internasional dalam jumlah menengah dan jangkauan pelayanan yang menengah.

Secara historis pelabuhan laut Benoa merupakan pelabuhan buatan yang dibangun sekitar tahun 1920. Letak Pelabuhan Benoa yang strategis, mempunyai jarak 10 Km dari pusat kota Denpasar dan dekat dengan Bandara Internasional Ngurah Rai Bali. Berdasarkan Perda Nomor 4 Tahun 1996 tentang Tata Ruang Pelabuhan, pasal 32 menyebutkan pelabuhan Benoa diperuntukkan untuk pelabuhan penumpang, perikanan dan pariwisata.

(c) Listrik

Kebutuhan listrik Kota Denpasar, sepenuhnya dilayani oleh jaringan listrik PT. PLN dengan interkoneksi listrik Jawa-Bali yang dilayani dengan sumber pembangkit dengan penyalur PLTD, PLTG Pesanggaran dan PLTG Gilimanuk. Hampir seluruh wilayah di Kota Denpasar sudah terjangkau oleh pelayanan listrik. Disamping untuk kebutuhan rumah tangga, daya listrik juga dibutuhkan oleh kegiatan-kegiatan usaha, antara lain: industri, perdagangan, pariwisata (hotel) dan sebagainya. Jumlah pelanggan pada tahun 2004 yang terbanyak adalah golongan rumah tangga dan pelanggan yang paling sedikit adalah golongan industri kecil dan industri sedang. Menurut RUKD Bali 2004, kebutuhan listrik di Bali terus meningkat dengan perkiraan laju 9,83%/tahun (skenario sedang). Rasio pemakaian listrik di Bali, didominasi sektor rumah tangga dan komersial dengan perbandingan 45.5% : 54.5%, walaupun jumlah pelanggan non rumah tangga hanya mencapai 11 persen. Meski kebutuhan listrik lebih banyak di non-domestik, untuk memproyeksi kebutuhan listrik sampai akhir tahun perencanaan (tahun 2030) dilakukan dengan standar dan asumsi kebutuhan listrik di daerah perkotaan yang dimodifikasi sesuai fakta data di atas.

Sistem jaringan listrik sebaiknya mengikuti pola jaringan jalan dengan pemasangan tiang-tiang/gardu pada tepi jalan dengan

sistem tertutup (bawah tanah). Untuk kabel-kabel distribusi udara sudah saatnya menggunakan kabel yang terbungkus. Pemanfaatan kabel bawah tanah pada konduit yang dirancang tahan banjir dan mudah dirawat akan sangat membantu terwujudnya skyline kota yang bersih dari jaringan kabel listrik, sehingga kegiatan penghijauan kota dapat dilakukan dengan lebih bebas dan kabel listrik tidak akan mengalami gangguan akibat pohon tumbang atau gangguan-gangguan lainnya.

(d) Air

Pengadaan air bersih bagi penduduk Kota Denpasar dikelola oleh PDAM Kota Denpasar, namun demikian belum semua penduduk dapat dilayani. Hal ini disebabkan keterbatasan kapasitas produksi maupun distribusinya. Bagi penduduk yang belum mendapat air bersih dari PDAM diperoleh dengan membuat sumur gali atau sumur dangkal yang dibuat secara pribadi untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga.

Sumber air bersih PDAM sebagian besar berasal pengolahan air permukaan dan pengeboran air tanah. Saat ini jumlah sumur bor di Kota Denpasar telah mencapai 14 buah dan Instalasi Pengolahan Air (IPA) tiga unit. Prasarana untuk pengolahan air bersih yang bersumber dari air sungai untuk wilayah Kota Denpasar terdiri dari IPA Ayung-3 (Peraupan) dengan kapasitas 550 lt/det yang melayani wilayah Denpasar utara dan tengah, serta IPA Waribang dengan kapasitas 150 ltr/det yang melayani wilayah Denpasar selatan. Proyeksi kebutuhan air bersih Kota Denpasar hingga tahun 2030 dicantumkan pada Tabel II.5.

(e) Komunikasi

Jaringan telepon pada umumnya sudah menyebar di dalam wilayah Kota Denpasar. Pelayanan telepon di Kota Denpasar dilayani oleh enam buah Sentral Telepon Otomat (STO) yang

tersebar di Sanur, Kaliasem, Ubung, Benoa, Tohpati dan Monang-maning. Disamping memanfaatkan jaringan kabel dari PT. Telkom, sesuai dengan kemajuan teknologi kebutuhan akan pelayanan telepon telah diatasi dengan pelayanan dari telepon seluler yang disediakan oleh berbagai *provider*.

Tabel II. 5
Proyeksi Kebutuhan Air Bersih Kota Denpasar Hingga Tahun 2030

Tahun	Kebutuhan (lt/detik)	Kecamatan				Kota Denpasar
		Denpasar Utara	Denpasar Timur	Denpasar Barat	Denpasar Selatan	
2015	Domestik	242.14	180.10	276.58	269.24	968.06
	Perdagangan dan Jasa	24.21	18.01	27.66	26.92	96.81
	Pariwisata	48.43	36.02	55.32	53.85	193.61
	Sosial	24.21	18.01	27.66	26.92	96.81
	Hilang	67.80	50.43	77.44	75.39	271.06
	T o t a l	406.79	302.56	464.65	452.32	1,626.33
2020	Domestik	262.14	194.02	297.96	290.05	1,044.16
	Perdagangan dan Jasa	26.21	19.40	29.80	29.00	104.42
	Pariwisata	52.43	38.80	59.59	58.01	208.83
	Sosial	26.21	19.40	29.80	29.00	104.42
	Hilang	73.40	54.32	83.43	81.21	292.36
	T o t a l	440.39	325.95	500.56	487.28	1,754.18
2025	Domestik	275.51	203.91	313.15	304.84	1,097.42
	Perdagangan dan Jasa	27.55	20.39	31.32	30.48	109.74
	Pariwisata	55.10	40.78	62.63	60.97	219.48
	Sosial	27.55	20.39	31.32	30.48	109.74
	Hilang	77.14	57.10	87.68	85.36	307.28
	T o t a l	462.85	342.57	526.10	512.14	1,843.66
2030	Domestik	289.56	214.32	329.13	320.39	1,153.40
	Perdagangan dan Jasa	28.96	21.43	32.91	32.04	115.34
	Pariwisata	57.91	42.86	65.83	64.08	230.68
	Sosial	28.96	21.43	32.91	32.04	115.34
	Hilang	81.08	60.01	92.16	89.71	322.95
	T o t a l	486.46	360.05	552.94	538.26	1,937.71

Sumber: Hasil Perhitungan Tim Penyusun RTRW Kota Denpasar, 2006

(f) Jaringan Air Limbah

Pengelolaan air limbah sebagai air buangan aktivitas rumah tangga dan kegiatan lainnya pada saat ini masih hanya merupakan kegiatan pengumpulan dari sumber-sumbernya untuk kemudian menyatu pada drainase umum, sehingga berpotensi menimbulkan timbulan yang besar dan kebutuhan prasarana pengolahan yang besar pula. Padahal sebagai sisa air sebuah aktivitas tertentu, kualitas air yang bersangkutan masih berpotensi untuk dimanfaatkan ulang melalui metode pemanfaatan langsung maupun daur ulang.

Pemanfaatan teknologi sederhana berupa *septic tank* pada skala rumah tangga sudah diterapkan, termasuk perlakuan yang lebih spesifik oleh kegiatan usaha (restoran, hotel, dan industri lainnya), sehingga mengurangi volume limbah yang masuk ke perairan umum, serta dengan kualitas yang lebih baik.

Pada skala lingkungan atau kolektif, introduksi pengelolaan sanitasi lingkungan (Program Sanimas) yang melayani 150-an rumah tangga diperkenalkan oleh lembaga non-pemerintah di Banjar Pekandelan, Banjar Balun, serta menyusul di Tegal Kerta. Pengelolaan limbah kolektif dengan instalasi sederhana yang dioperasikan sendiri oleh masyarakat dengan bantuan teknis dan pembiayaan dari LSM dan pemerintah telah berhasil meningkatkan kualitas air limbah yang masuk ke saluran drainase lokal.

Prasarana pengolahan air limbah pada skala regional berupa DSDP telah direncanakan untuk melayani kawasan Denpasar, Sanur, dan Kuta di Kabupaten Badung dengan jumlah sambungan rumah yang dilayani 5.326 RT di Denpasar dan 1.821 RT di Sanur. Namun sebagaimana direncanakan proses penyambungannya secara langsung kepada inlet-inlet rumah

tangga atau sumber-sumber timbulan lainnya akan dimulai pada akhir tahun 2006 hingga 2008. Artinya, meskipun jaringan primernya sudah akan selesai pada tahun 2007, namun bekerjanya sistem jaringan drainase perkotaan ini secara maksimal pada kawasan yang dilayani baru terjadi pada tahun 2009. Saat ini pengembangan jaringan air limbah (DSDP) masih berlanjut di wilayah Kota Denpasar.

Penyediaan prasarana berskala regional ini harus sejalan dengan upaya mengurangi potensi timbulan air limbah dengan menerapkan konsep 3R (*Reduce*, *Reuse*, dan *Recycle*) mulai dari tingkat rumah tangga hingga sumber-sumber timbulan lainnya yang bersifat primer. Dengan demikian, pada dimensi waktu yang lebih panjang, volume timbulan air limbah dapat dikurangi, yang sejalan dengan kebutuhan prasarana tata kelola air limbah kawasan, dapat dikurangi. Strategi pengembangan prasarana air limbah harus ditingkatkan pada skala rumah tangga dan sumber-sumber timbulan lainnya secara individual atau kolektif dengan memanfaatkan teknologi yang tersedia.

Pada dasarnya air limbah terdiri dari dua bentuk yaitu air kotor (*grey water*) dan limbah tinja (*black water*). *Grey water* yaitu limbah manusia dalam bentuk cairan yang dihasilkan dari sisa kegiatan pemakaian air domestik, seperti air bekas mandi, mencuci dan sebagainya. Sedangkan *black water* yaitu buangan limbah padat yang berasal dari tinja manusia atau hewan.

(g) Persampahan

Permasalahan sampah timbul disebabkan oleh beberapa faktor yaitu: pertumbuhan penduduk, pertumbuhan ekonomi, kesejahteraan penduduk, pola konsumsi masyarakat dan perilaku penduduk, aktivitas fungsi kota, kepadatan penduduk dan bangunan serta kompleksitas problem transportasi. Faktor

tersebut memberikan pengaruh terhadap jumlah timbulan sampah dan komposisi sampah.

Penyediaan prasarana pengelolaan sampah harus sejalan dengan upaya mengurangi potensi timbulan sampah dengan menerapkan konsep 3R (Reduce, Reuse, dan Recycle) mulai dari tingkat rumah tangga hingga sumber-sumber timbulan sampah lainnya. Dengan demikian, pada dimensi waktu yang lebih panjang, volume timbulan sampah dapat dikurangi, yang sejalan dengan kebutuhan prasarana pengelolaan sampah kawasan, dapat dikurangi.

Untuk meningkatkan kebersihan seluruh wilayah kota maka perlu memperluas pelayanan agar seluruh wilayah kota terjangkau. Produksi sampah bersumber dari rumah tangga, sampah jalanan/tempat rekreasi, sampah industri, hotel dan restaurant. Volume sampah tersebut belum semuanya dapat diangkut ke Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Suwung yang saat ini hampir penuh.

TPA Sampah di Suwung, yang mempunyai ijin pemanfaatan adalah 10 Ha, dan kondisi lapangan justru telah dipakai 24 Ha dengan sistem *open dumping*. Pemerintah Provinsi Bali telah mengembangkan kerjasama pengelolaan sampah melalui pembentukan Badan Pengelola Kebersihan Sarbagita (BPKS), yang ditunjuk mengembangkan sistem kerjasama pengelolaan persampahan dengan swasta dengan mengembangkan IPST (Instalasi Pengolahan Sampah Terpadu) di lahan TPA Suwung.

(h) Kawasan Rawan Bencana

Wilayah-wilayah pesisir Kota Denpasar dan Kabupaten Badung merupakan kawasan pesisir yang paling rawan bencana tsunami di Bali. Selain faktor geografis dan geologi yang berhadapan langsung dengan Samudera Hindia, dimana membujur Busur Sunda dan adanya pertemuan lempeng Eurasia dan lempeng Hindia-Australia, juga disebabkan oleh faktor kepadatan penduduk dan aktivitas ekonomi yang padat. Kerawanan Bali terhadap bencana tsunami juga dapat dianalisis dari pergerakan subduksi antara lempeng Hindia-Australia dan lempeng Eurasia dalam periode waktu 1977-2006. Tahun 1977, bencana tsunami terjadi di NTB dan Sumbawa, tahun 1982 terjadi di Larantuka (NTT), tahun 1989 terjadi di Alor (NTT), tahun 1992 terjadi di Flores (NTT), tahun 1994 terjadi di Banyuwangi (Jatim), tahun 2004 terjadi di NAD dan Sumut, tahun 2005 terjadi di Nias dan tahun 2006 terjadi di Tasikmalaya, Ciamis, Cilacap, Kebumen dan Yogyakarta. Berdasarkan hal tersebut, Bengkulu, Sumatera Barat, dan Bali merupakan kawasan-kawasan yang berada diantara lokasi-lokasi tsunami sehingga dinilai mempunyai kerawanan tinggi.

Berdasarkan pengalaman terjadinya bencana tsunami yang diakibatkan oleh gempa tektonik sepanjang Busur Sunda maka bencana tsunami di wilayah pesisir selatan Pulau Bali dapat disimulasikan dengan skenario sebagai berikut: gempa dengan kekuatan 6 – 7 SR, pusat gempa sekitar 33 Km di bawah dasar laut dengan jarak sekitar 200 Km dari garis pantai maka dapat menimbulkan tsunami dengan ketinggian penjalaran gelombang (*run-up*) bervariasi kurang dari 10 m.

Seluruh desa-desa pantai di Kota Denpasar (Kelurahan Serangan, Pemogan, Pedungan, Sesetan, Sidakarya, Sanur Kauh, Sanur, Sanur Kaja, Kesiman Petilan dan Kesiman Kertalangu)

serta Kelurahan Pemecutan Kelod, Panjer dan Renon merupakan daerah rawan terkena bencana tsunami, akan tetapi tingkat bahayanya berbeda-beda.

Pulau Serangan sebagian besar berisiko tergenang dengan tinggi bervariasi 1 sampai 5 m. Di Kelurahan Pemogan, gelombang tsunami merangsek ke daratan masuk hingga sejauh lebih kurang 2 Km dari Jalan By Pass Ngurah Rai, dimana daerah yang mempunyai resiko tergenang air adalah Gelogor Carik, Kajeng, Rangkan Sari, Tempelas Juwet, Sakah, Teruna Bhineka, dan Tangkas. Penjalaran gelombang tsunami di Kelurahan Pedungan juga mencapai jarak 2 Km dari Jalan By Pass Ngurah Rai, lokasi yang berisiko tergenang adalah Pesanggaran, Ambengan, dan Suwung Batan Kendal. Di Kelurahan Sesetan, gelombang dapat masuk ke daratan hingga mencapai lebih kurang 1 Km dari Jalan By Pass Ngurah Rai, lokasi yang beresiko tergenang adalah Kampung Bugis, Suwung Batan Kendal, Pegok dan Graha Kerthi. Di Kelurahan Sidakarya hampir seluruhnya beresiko tergenang hingga ke Kelurahan Panjer. Wilayah Sanur yang mempunyai resiko paling luas tergenang adalah Sanur Kauh.

Kelurahan Sanur, Sanur Kaja, Kesiman Petilan, dan Kesiman Kertalangu hanya beresiko tergenang pada daerah pantai sejauh lebih kurang 100 – 200 m dari garis pantai, selain karena sebagian besar daratannya bertopografi lebih tinggi dari 5 m, lokasinya juga bukan merupakan daerah teluk.

2.3.2 Kondisi Non-Fisik Kota Denpasar

Kondisi non-fisik Kota Denpasar terdiri dari: kependudukan; perekonomian; serta sosial- budaya.

A. Kependudukan

Kepadatan penduduk merupakan perbandingan jumlah penduduk dengan luas wilayah. Perhitungan ini menghasilkan kepadatan penduduk bruto. Mengetahui perkembangan angka kepadatan penduduk bermanfaat sebagai dasar perencanaan pengendalian dan pengarahan mobilitas penduduk dan juga perencanaan penataan ruang wilayah. Kebijakan ketat dapat diberlakukan pada daera-daerah dengan kepadatan penduduk tinggi, sementara kebijakan yang lebih longgar dapat diarahkan pada daerah dengan kepadatan penduduk rendah.

Secara keseluruhan kepadatan kotor penduduk Kota Denpasar pada tahun 2016 tercatat 7.022 jiwa/km^2, tahun 2005 sebanyak 4.500 jiwa/km^2, dan tercatat sejumlah 4.088 jiwa/km^2 pada tahun 2000. Peningkatan kepadatan tersebut disebabkan oleh peningkatan jumlah penduduk yang bersumber dari dua faktor yaitu karena pertumbuhan alami (kelahiran dikurangi kematian) dan juga karena faktor mobilitas penduduk (migrasi neto).

Dilihat dari kelompok umur, penduduk Kota Denpasar dapat dikatakan sebagai penduduk kota dengan penduduk yang tergolong pada penduduk dewasa. Jumlah penduduk muda (0-14 tahun) kurang dari 25 persen. Jumlah penduduk usia 0-14 tahun di Kota Denpasar pada tahun 2016 tercatat sebanyak 216.800 jiwa; 24,16 persen dari jumlah penduduk kota sebesar 879.300 jiwa.

Mengetahui komposisi penduduk menurut kelompok umur, khususnya umur muda (0-14) tahun, dewasa (15-64 tahun), dan tua (65+) akan dapat diketahui tingginya angka beban ketergantungan. Angka beban ketergantungan ini merupakan perbandingan antara jumlah penduduk umur belum produktif dan tidak produktif (0-14 dan 65+) dengan penduduk usia produktif (15-64) dikalikan dengan

100. Pada tahun 2016 proporsi penduduk umur dalam kelompok umur belum produktif dan tidak produktif dengan penduduk umur dalam kelompok produktif sebesar 37,24 persen; yang menunjukkan setiap 100 penduduk usia produktif di Kota Denpasar menanggung sebanyak 37 orang, diantaranya 33 penduduk usia belum produktif dan 4 penduduk usia tidak produktif.

Pendidikan memegang peran penting dalam pembangunan wilayah. Komposisi penduduk menurut pendidikan dapat dijadikan sebagai salah satu indikator dari kualitas penduduk, lebih-lebih penduduk yang tergolong dalam angkatan kerja. Berdasarkan data hasil Survei Angkatan Kerja Nasional pada Agustus 2015, jumlah penduduk Denpasar yang tergolong angkatan kerja adalah 485.724 orang (72,69 persen dari jumlah penduduk berusia 15 tahun ke atas yang tercatat sebesar 668.158 orang).

Dilihat dari jenis kelamin, penduduk Denpasar yang berjumlah 897.300 jiwa pada tahun 2016, terdiri atas 458.300 penduduk laki-laki (51,08 persen), 439.000 (48,92 persen) penduduk perempuan. Dengan demikian *sex ratio* penduduk Denpasar adalah 104 yang artinya pada setiap 100 penduduk perempuan terdapat 104 penduduk laki-laki.

B. Perekonomian

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) merupakan indikator makro yang dapat memberikan cerminan pergeseran/kesenjangan eokonomi baik antar wilayah, antar kabupaten/kota maupun antar sektoral. Keadaan ekonomi Kota Denpasar selama kurun waktu tahun 2011–2016 apabila dilihat dari perkembangan PDRB (atas dasar harga konstan/adhk tahun 2010) senantiasa mengalami peningkatan. Perekonomian Kota Denpasar pada periode 2011–2016 tetap tumbuh di atas 5%, yakni sebesar 7,16 persen; 7,51 persen; 6,96 persen; 7,00 persen; 6,21 persen; dan 6,50 persen. Peningkatan volume ekonomi tersebut tercermin dari sisi produksi (*supply side*)

maupun sisi permintaan akhir (*demand side*). Dari sisi produksi, pertumbuhan ekonomi tertinggi terjadi pada kategori informasi dan komunikasi yang tumbuh di atas 5 persen setiap tahunnya. Dari sisi permintaan akhir, pertumbuhan ekonomi Kota Denpasar didominasi pertumbuhan komponen Pengeluaran Konsumsi Rumahtangga (PK-RT), yang menyumbang lebih dari separuh total PDRB.

Kondisi pembangunan ekonomi di Kota Denpasar apabila dibandingkan dengan kondisi rata- rata Kabupaten di Propinsi Bali relatif lebih baik. Pertumbuhan PDRB Kota Denpasar pada tahun 2016 (adhk 2010) tercatat 6,50 persen, melebihi pertumbuhan PDRB Propinsi Bali pada tahun yang sama sebesar 6,24 persen. Tingginya laju pertumbuhan pada Kota Denpasar juga dicerminkan dari kontribusinya terhadap PDRB Provinsi Bali, yaitu rata-rata 60,70 persen.

C. Sosial

Nama kota 'Denpasar' diambil dari nama Puri Denpasar sebagai pusat pengendalian kekuasaan kerajaan Badung tahun 1891. dan juga sekaligus menemui kehancurannya pada tahun 1906. Berdasarkan UU. No. 1 Tahun 1992 Kota Denpasar ditetapkan sebagai status Daerah Kota dan disebut Kota Madya dengan kepala daerahnya disebut Walikota. Kota Denpasar sebelum terpisah secara administratif sejak 27 Februari 1992, merupakan bagian Kabupaten Daerah Tingkat II Badung. Sebelum pemisahan Kota Denpasar sebagai satu satuan wilayah administratif, Kabupaten Badung merupakan warisan Kerajaan Badung. Masa kejayaan Kerajaan Badung dikendalikan dari Puri Denpasar sebagai pusat aktivitas pemerintahan. Luas Kabupaten Badung pada waktu itu, termasuk Kota Denpasar di dalamnya, adalah 54.630 hektar. Sedangkan luas Kota Denpasar saja adalah 12.778 hektar (2,27 persen dari luas Bali, 563.666 hektar). Jumlah subak di Kota Denpasar tahun 2016 sebanyak 32 buah.

D. Budaya

Sub-bab ini dipaparkan mengenai kondisi kebudayaan yang ada dan terjadi di Kota Denpasar. Adapun lingkup pemaparannya adalah ritual keagamaan; kesenian; dan artefak bersejarah.

(a) Ritual Keagamaan

Kota Denpasar yang merupakan ibukota Provinsi Bali terdiri dari berbagai macam suku, ras dan budaya masyarakat yang berasal dari pendatang maupun penduduk asli Kota Denpasar. Namun masyarakatnya masih didominasi oleh masyarakat beragama Hindu yang memiliki berbagai ritual keagamaan seperti pada umumnya. Melasti yang dilakukan di pantai dan atau sumber-sumber air, Tawur Kesanga yang dilakukan secara bergilir di Catus Patha Agung di masing-masing ibukota kecamatan, dan *piodalan* di pura Kahyangan Jagat merupakan kegiatan-kegiatan ritual keagamaan kolosal yang dilakukan secara periodik di Kota Denpasar. Selain itu, Kota Denpasar memiliki tradisi ritual keagamaan yang tidak dijumpai di daerah/kabupaten lain di Bali, seperti ritual *Ngerebong* atau *Pengerebongan* di Pura Petilan di Desa Pakraman Kesiman, dan *Omed-omedan* di Desa Sesetan.

(b) Kesenian

Kesenian di Kota Denpasar secara garis besar identik dengan seni dan budaya Bali umumnya, walau di sini telah terjadi interaksi perpaduan dengan budaya lain seiring kedatangan para wisatawan dari berbagai kalangan. Namun nilai tradisional yang dijiwai oleh ritual-ritual agama Hindu masih kental mewarnai kota ini. Kesenian di Bali, termasuk di dalamnya kesenian yang ada di Kota Denpasar, terdiri dari 2 (dua) klasifikasi besar, yaitu seni pertunjukan dan seni rupa. Seni pertunjukan, terdiri dari seni tari, seni karawitan, dan seni pedalangan; sedangkan seni rupa, terdiri dari seni lukis, seni patung, seni ukir, dan seni

kriya. Kesenian, khususnya seni pertunjukan sebagai bagian dari kebudayaan Bali yang dilandasi falsafah Agama Hindu, menurut fungsinya dikelompokkan menjadi 3 (tiga), yaitu Wali, Bebali, dan Balih-balihan. Wali, merupakan kesenian sakral yang dijadikan pelengkap upacara keagamaan, seperti Rejang. Bebali, merupakan kesenian yang masih berkaitan dengan upacara keagamaan, seperti Topeng dan Wayang Sapuhleger; dan balih-balihan kesenian hiburan untuk dipertontonkan, seperti joged, balaganjur, dan gong kebyar.

2.4 Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat Kota Denpasar

2.4.1 Aspek Destinasi Pariwisata

Permasalahan pada aspek destinasi pariwisata Kota Denpasar adalah sebagai berikut:

a. Kemacetan lalu lintas dan terbatasnya lahan parkir;
b. Ketersedian transportasi publik menuju lokasi daya tarik wisata kurang memadai;
c. Penataan dan kebersihan lingkungan di sekitar lokasi daya tarik wisata masih kurang memadai;
d. Alih fungsi lahan pertanian yang tidak terkendali;
e. Berkembangnya radikalisme dan isu terorisme;
f. Belum adanya zonasi pemanfaatan pantai di Kawasan Pariwisata Sanur;
g. Beberapa ruas pantai di Denpasar belum tertata dengan baik;
h. Belum tersedianya pelabuhan penyeberangan laut yang representatif di Kawasan Sanur dan sekitarnya;
i. Sebagian besar ruas sempadan sungai di Denpasar belum tertata dengan baik;
j. Terjadinya degradasi lingkungan akibat pengembangan kepariwisataan yang tidak terkendali;

k. Kehadiran simbol–simbol modernitas yang mengancam identitas kultural lokal;
l. Berkembangnya berbagai macam bangunan fisik yang tidak atau kurang mencerminkan langgam arsitektur Bali;
m. Meningkatnya populasi penduduk pendatang di kawasan pariwisata;
n. Rendahnya diversifikasi produk wisata berbasis budaya lokal;
o. Pembangunan fasilitas fisik pariwisata kurang memperhatikan dampak lingkungan;
p. Rendahnya kemampuan masyarakat lokal untuk berinvestasi di dibidang pariwisata;
q. Sistem pengamanan terpadu di lokasi daya tarik wisata belum memadai; dan
r. Ketersedian fasilitas penunjang pariwisata (toilet, *signed*, tempat sampah, papan informasi, wifi, dll) kurang memadai;
s. Kurang tersedianya fasilitas untuk apresiasi budaya (seperti gallery dan museum seni rupa);
t. Keberadaan anjing liar di beberapa lokasi daya tarik wisata yang mengganggu kenyamanan berwisata.

2.4.2 Aspek Industri Pariwisata

Permasalahan pada aspek industri pariwisata Kota Denpasar adalah sebagai berikut:

a. Rendahnya rata-rata tingkat hunian kamar (*occupancy*) terutama pada hotel non-bintang (melati).
b. Persaingan bisnis usaha akomodasi yang kurang sehat;
c. Rendahnya daya saing usaha fasilitas akomodasi yang dimiliki atau dikelola oleh pengusaha lokal;
d. Biro Perjalanan Wisata (BPW) yang beroperasi secara ilegal relatif banyak;
e. Persaingan bisnis Biro Perjalanan Wisata (BPW) kurang sehat;
f. Rendahnya diversifikasi produk kuliner lokal sebagai oleh-oleh;

g. Berkembangnya orientasi usaha jangka pendek (cepat laku, cepat dapat uang) yang dapat menurunkan kualitas produk pariwisata;
h. Ketersediaan pusat informasi pariwisata (*tourist information center*) yang belum memadai;
i. Belum dilakukannya sistem pembayaran Pajak Hotel dan Restoran (PHR) secara daring (*online*);
j. Jumlah SDM pariwisata yang memiliki sertifikat kompetensi masih terbatas;
k. Jumlah usaha pariwisata yang memiliki sertifikasi usaha pariwisata masih terbatas;
l. Kemitraan antarpengelola usaha pariwisata belum terjalin optimal; dan
m. Pelayanan usaha *money changer* kurang memuaskan.

2.4.3 Aspek Pemasaran Pariwisata

Permasalahan pada aspek pemasaran pariwisata Kota Denpasar adalah sebagai berikut:

a. Citra pariwisata Kota Denpasar belum terbangun secara kuat sehingga loyalitas konsumen belum tercapai secara optimal;
b. *Branding* dan *tagline* pariwisata Kota Denpasar belum dikenal secara luas oleh masyarakat dan wisatawan;
c. Kerjasama antarindustri pariwisata di bidang pemasaran belum terjalin secara baik;
d. Belum optimalnya integrasi pemasaran pariwisata antar*stake-holder* pariwisata yang ada;
e. Kurangnya promosi *city tour* Kota Denpasar kepada wisatawan;
f. Anggaran promosi destinasi pariwisata Denpasar relatif terbatas;
g. Sistem pemasaran berbasis IT (*digital marketing*) belum dikembangkan secara optimal;

h. Kurangnya infrastruktur dan fasilitas penunjang paket wisata *city tour*;
i. Keterlibatan industri pariwisata dalam mendukung inovasi paket *city tour* belum optimal; dan
j. Kurangnya inovasi dalam diversifikasi paket wisata di Kota Denpasar.

2.4.4 Aspek Kelembagaan Pariwisata

Permasalahan pada aspek kelembagaan pariwisata Kota Denpasar adalah sebagai berikut:

a. Belum optimalnya peran organisasi (asosiasi) kepariwisataan sebagai wadah komunikasi dan koordinasi *stakeholders* pariwisata;
b. Rendahnya daya saing SDM Pariwisata dalam menghadapi persaingan di tingkat nasional maupun global;
c. Belum optimalnya peran serta masyarakat, lembaga-lembaga tradisional, dan lembaga non-pemerintah dalam pengembangan kepariwisataan di Kota Denpasar;
d. Lemahnya peran lembaga pengawasan dalam menegakkan regulasi terkait kepariwisataan;
e. Pengelolaan DTW belum berfungsi optimal dan terdapat beberapa DTW belum memiliki sistem tata kelola;
f. Kualitas SDM aparatur pemerintah terkait kepariwisataan masih belum memadai;
g. Kinerja aparatur pemerintah terkait dengan koordinasi di bidang kepariwisataan masih belum optimal;
h. Peran dan fungsi asosiasi pariwisata (BPPD, PHRI) belum optimal;
i. Belum terbentuknya asosiasi-asosiasi pariwisata yang mewadahi beberapa jenis usaha pariwisata di kota Denpasar; dan
j. Rendahnya lembaga kelitbangan dalam melakukan inovasi riset di bidang kepariwisataan.

2.5 Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Rencana Induk Kepariwisataan pada Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya pada Aspek Beban Keuangan Daerah

Pembentukan Peraturan Daerah Kota Denpasar tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan akan membawa implikasi pada aspek kehidupan masyarakat, yakni:

a. Kepastian Hukum, bahwa tujuan pembangunan kepariwisataan merupakan kondisi yang harus dicapai kepariwisataan pada akhir masa perencanaan. Tujuan pembangunan kepariwisataan harus terlaksana secara berkepastian hukum dalam mengintegrasikan aspek destinasi pariwisata, industri pariwisata, pemasaran pariwisata, dan kelembagaan kepariwisataan, yakni:
    1) Kepastian hukum dalam melaksanakan kebijakan dan strategi bagi pembangunan kepariwisataan;
    2) Tercipta kepastian hukum dalam rangka memberikan arah dalam perumusan rencana pembangunan perwilayahan pariwisata, yang terdiri dari rencana struktur perwilayahan pariwisata, rencana kawasan pengembangan pariwisata, dan rencana kawasan strategis pariwisata;
    3) Tercipta kepastian dalam melaksanakan program pembangunan kepariwisataan; dan
    4) Sebagai tolok ukur keberhasilan pembangunan kepariwisataan.
b. Keterbukaan, yaitu asas yang terbuka atas hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Kota Denpasar.
c. Akuntabilitas, bahwa setiap rencana yang tersusun dan terprogram serta telah dilaksanakan harus dipertanggung-jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang

kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

d. Kebersamaan, yaitu dalam pembangunan kepariwisataan ini mendorong peran seluruh *stakeholder* secara bersama-sama dalam kegiatan usahanya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
e. Efisiensi dan berkeadilan, yaitu bahwa pelaksanaan pembangunan kepariwisataan di Kota Denpasar diimplementasikan dengan prinsip-prinsip efisiensi dengan mengedepankan keadilan bagi masyarakat luas serta memperhatikan pembangunan berkelanjutan.

Pembentukan Peraturan Daerah Kota Denpasar tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Kota Denpasar akan membawa implikasi pada aspek keuangan daerah.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab III ini menekankan pada upaya untuk menghindari konflik norma ketika peraturan daerah ini dilaksanakan. Judul tersebut menampakkan 2 proposisi, yakni Analisis Peraturan Perundang-undangan dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan. Secara gramatikal, "analisis" diartikan sebagai berikut:[1]

a. penyelidikan terhadap suatu peristiwa (karangan, perbuatan, dsb) untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya (sebab-musabab, duduk perkaranya, dsb);
b. penguraian suatu pokok atas berbagai bagiannya dan penelaahan bagian itu sendiri serta hubungan antarbagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan;
c. penyelidikan kimia dengan menguraikan sesuatu untuk mengetahui zat bagiannya dsb; penjabaran sesudah dikaji sebaik-baiknya;
d. pemecahan persoalan yang dimulai dengan dugaan akan kebenarannya.

Keempat pengertian di atas, mendeskripsikan tentang konsep "analisis atau analisa" itu sendiri. Huruf a dan b, merupakan deskripsi yang tepat sebagai kajian guna mencari esensi sumber dari aturan yang akan dibuat dengan mendasarkan pada aturan yang lebih tinggi. Mengenai "evaluasi" secara gramatikal berarti penilaian.[2] Tindakan melakukan penilaian terhadap peraturan perundang-undangan berkaitan dengan

[1] Departemen Pendidikan Nasional, 2008, Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa, Edisi Keempat, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, h. 58
[2] *Ibid*, h. 384

menilai apakah rancangan peraturan daerah yang akan dibentuk ini bertentangan atau tidak dengan aturan yang lebih tinggi.

Beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyusunan Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah Kota Denpasar, adalah:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587); Sebagaimana telah diubah beberapa kali dan perubahan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 5679);
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
4. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataan
5. Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional Tahun 2010-2025
6. Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Provinsi Dan Kabupaten/Kota
7. Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Provinsi Bali Tahun 2015-2029

Ketentuan dan peraturan perundang-undangan di atas memiliki keterkaitan dengan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Kota Denpasar guna menjamin harmonisasi dan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Maka akan dijabarkan lebih lanjut analisa dan evaluasi peraturan perundang-undangan tersebut.

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945, menentukan Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Hak yang diberikan oleh konstitusi itu merupakan bentuk dari pembagian negara yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, yang menentukan: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang." Berdasarkan ketentuan-ketentuan ini, maka Pemerintah Kota Denpasar berhak membentuk Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Kota Denpasar.

2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataan

Pembangunan kepariwisataan nasional tercermin pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009, yang menyatakan bahwa pembangunan kepariwisataan nasional diselenggarakan berdasarkan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan yang meliputi perencanaan pembangunan industri pariwisata, destinasi pariwisata, pemasaran pariwisata, dan kelembagaan kepariwisataan, dan terdiri atas:

1. Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional (RIPPARNAS);
2. Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Provinsi (RIPPDA-PROV); dan
3. Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Kabupaten/Kota (RIPPDA-KAB/KOTA).

RIPPDA-KOTA adalah pedoman utama bagi perencanaan, pengelolaan, dan pengendalian pembangunan kepariwisataan di tingkat kota yang berisi visi, misi, tujuan, kebijakan, strategi, rencana, dan program yang perlu dilakukan oleh para pemangku kepentingan dalam pembangunan kepariwisataan. Pada Pasal 8 ditegaskan sebagai berikut:

1. 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.
2. Pembangunan kepariwisataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian integral dari rencana pembangunan jangka panjang nasional.

Selanjutnya Pasal 9, mengatur bahwa:

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.

4. Penyusunan rencana induk pembangunan kepariwisataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) dilakukan dengan melibatkan pemangku kepentingan.
5. Rencana induk pembangunan kepariwisataan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi perencanaan pembangunan industri pariwisata, destinasi pariwisata, pemasaran, dan kelembagaan kepariwisataan.

3) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 mensyaratkan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diperlukan naskah akademik yang harus dilampirkan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Disamping itu dalam pembentukannya harus menggunakan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagai pedoman. Asas-asas yang dimaksud meliputi:

a. kejelasan tujuan;
b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
d. dapat dilaksanakan;
e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
f. kejelasan rumusan; dan
g. keterbukaan.

Selain itu ada asas yang dimuat dalam materi muatan dalam sebuah peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas: pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhinneka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan

kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Dengan demikian pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah Kota Denpasar, harus menggunakan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai dasar pembentukannya.

4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587); Sebagaimana telah diubah beberapa kali dan perubahan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Esensi Undang-Undang Pemerintahan Daerah, menekankan pada asas otonomi daerah. Dimana asas otonomi daerah ini bersentuhan dengan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan Pasal 236 sampai dengan 245 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana yang telah diuraikan pada halaman sebelumnya, memberikan legitimasi kepada pemerintah daerah Kota Denpasar untuk mengatur mengenai Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah Kota Denpasar dalam Peraturan Daerah.

5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2011 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional Tahun 2010 – 2025

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan. Sesuai dengan Pasal 3 RIPPARNAS ditegaskan bahwa Pelaksanaan RIPPARNAS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 diselenggarakan secara terpadu oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya, dunia usaha, dan masyarakat.
Pada Pasal 4 disebutkan bahwa:

1. RIPPARNAS menjadi pedoman bagi pembangunan kepariwisataan nasional.
2. RIPPARNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi pedoman penyusunan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Provinsi.
3. RIPPARNAS dan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) menjadi pedoman penyusunan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Kabupaten/Kota.

Pada Pasal 5 kembali diatur bahwa, Untuk mensinergikan penyusunan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Provinsi dan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Kabupaten/Kota, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Pemerintah Daerah dapat melakukan konsultasi dan koordinasi dengan Menteri.

6) Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Provinsi Dan Kabupaten/Kota

Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional Tahun 2010-2025, Pemerintah Daerah dapat melakukan konsultasi dan koordinasi dengan Menteri dalam rangka mensinergikan penyusunan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Provinsi dan Kabupaten/Kota. Pasal 1 ayat (1) Pedoman Penyusunan

Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Provinsi dan Kabupaten/Kota meliputi:

a. landasan pembangunan kepariwisataan Indonesia;
b. muatan materi Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Provinsi (RIPPAR-PROV) dan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Kabupaten/Kota (RIPPAR-KAB/KOTA);
c. proses penyusunan.

Pedoman Penyusunan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Provinsi dan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Kabupaten/Kota bertujuan untuk memberikan acuan menentukan langkah-langkah dan tahapan yang perlu dilakukan secara sistematik dan terstruktur untuk menghasilkan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Provinsi dan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Kabupaten/Kota.

7) Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Provinsi Bali Tahun 2015-2029

Rencana induk pembangunan kepariwisataan merupakan pedoman pembangunan kepariwisataan dalam rangka mendorong pemerataan kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global untuk peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, perlu pengaturan tentang rencana induk pembangunan kepariwisataan.

Pada Pasal 3 diatur bahwa:

(1) Pelaksanaan RIPPDA Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) diselenggarakan secara terpadu oleh Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai kewenangannya, dunia usaha, dan masyarakat.
(2) Pelaksanaan RIPPDA Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam 3 (tiga) periode yaitu:
    a. jangka pendek, Tahun 2015-2019;
    b. jangka menengah, Tahun 2015-2024; dan
    c. jangka panjang, Tahun 2015-2029.

Pada Pasal 5 ditegaskan bahwa RIPPDA Provinsi merupakan:

(1) pedoman bagi pembangunan kepariwisataan daerah; dan
(2) pedoman Penyusunan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Kabupaten/Kota.

Pada Pasal 6 diatur bahwa:

(1) Pemerintah Kabupaten/Kota menyelaraskan penyusunan RIPPDA Kabupaten/Kota sesuai dengan RIPPDA Provinsi dan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional;
(2) Penyelarasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah.

BAB IV
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

4.1 Landasan Filosofis

Peraturan perundang-undangan diharapkan dapat memenuhi tiga macam landasan, baik landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis. Jika ketika pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut hanya bertumpu pada satu landasan saja, maka peraturan perundang-undangan tersebut kurang sempurna (tidak sempurna). Pasal 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengatur bahwa, "Pancasila Merupakan Sumber Segala Sumber Hukum Negara". Pancasila sebagai norma dasar merupakan wujud dari kristalisasi dari cita Bangsa Indonesia. Pancasila menjiwai seluruh kehidupan Negara hukum Indonesia dan merupakan filsafat Bangsa Indonesia yang meliputi "*de zin van wereld en leven*" yaitu makna dari dunia dan kehidupan bangsa. Segala bidang kegiatan dan tindakan dalam pembangunan Negara dan Bangsa Indonesia harus berdasar dan berpangkal pada Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*). Cita hukum ini diwujudkan lebih nyata dalam tujuan nasional negara yang secara normatif tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu, membentuk masyarakat adil dan makmur berdasarkan pancasila, melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social. Seluruh derap langkah penyelenggaraan pemerintahan negara ditujukan untuk mencapai tujuan nasional negara tersebut, dan strategi penyelenggaraaan

pemerintahan baik pusat maupun pemerintahan daerah merupakan salah satu kunci yang menentukan jalannya bangsa dan negara untuk mencapai tujuan nasional, dengan segenap instrumen pemerintahan yang digerakan secara bersamaan dan serentak.

Dalam pembentukan peraturan daerah wajib mempertimbangkan nilai-nilai kearifan lokal yang hidup dan berkembang di masyarakat. Salah satu kearifan lokal yang menjadi pedoman dan juga tersurat di dalam Undang-undang Kepariwisataan maupun peraturan daerah terkait dengan penyelenggaraan kepariwisataan, adalah *Tri Hita Karana*. Falsafah *Tri Hita Karana*, yang berarti "Tiga Penyebab Kesejahteraan" (*Tri* = tiga, *Hita* = sejahtera, dan *Karana* = sebab), yang terdiri dari : *parhyangan* (lingkungan spiritual), *pawongan* (lingkungan sosial), dan *palemahan (*lingkungan alamiah*)*. Ketiga unsur tersebut (*parhyangan, pawongan, dan palemahan*) merupakan suatu kesatuan yang tak terpisahkan. Hubungan yang harmonis dan seimbang antarketiga unsur tersebut diyakini akan membawa manfaat bagi kesejahteraan hidup manusia lahir dan bathin. Sebaliknya, hubungan yang tidak seimbang atau yang hanya mengutamakan aspek tertentu saja diyakini akan dapat mengancam kesejahteraan hidup mausia.

Falsafah *Tri Hita Karana* pada dasarnya mengandung pengertian tentang pola-pola adaptasi manusia terhadap lingkungannya. Setiap manusia di dunia dalam mempertahankan kehidupannya selalu berinteraksi dengan lingkungannya. Lingkungan yang dimaksud mencakup lingkungan spiritual, lingkungan sosial, dan lingkungan alamiah. Dalam rangka adaptasi itu, manusia memiliki seperangkat model pengetahuan yang digunakan secara selektif untuk menginterpretasi atau menaggapi ketiga lingkungan tersebut. *Tri Hita Karana* merupakan suatu model pengetahuan yang mengajarkan kepada manusia untuk senantiasa menjaga hubungan yang harmonis dan adaptif dengan lingkungannya dalam berbagai dimensi ruang dan waktu. Di

dalamnya terkandung nilai-nilai yang bersifat universal demi kesejahteraan hidup manusia dan jagat raya ini (Pujaastawa, 2004).

Belakangan ini falsafah *Tri Hita Karana* mulai mendapat perhatian internasional dan kerap menjadi agenda penting dalam berbagai pertemuan pariwisata tingkat internasional, seperti: (1) *Pata Conference*, yang diselenggarakan pada bulan April 2004 di Jeju, Korea Selatan, (2) *Workshop Asean Standard Hotel* yang diselenggarakan di Bangkok pada bulan Mei 2004, dan (3) *World Tourism Organization Meeting*, yang diselenggarakan di Kamboja pada bulan Juni 2004.

Implementasi *Tri Hita Karana* dalam pembangunan pariwisata pada dasarnya mengontrol libido kapitalisme industri pariwisata dengan menanamkan kesadaran moral dan etika keagamaan (*parhyangan*), kemanusiaan (*pawongan*), dan lingkungan (*palemahan*). Dengan demikian diharapkan pariwisata tidak hanya sekadar mengejar keuntungan ekonomi semata, tetapi juga mampu meningkatkan harkat dan martabat manusia sebagai mahluk berbudaya serta konservasi lingkungan secara berkelanjutan.

Pengejewantahan aspek *parhyangan* dalam pengelolaan industri pariwisata yang berimplikasi kepada revitalisasi nilai-nilai religi lokal, tidak saja penting artinya bagi kesejahteraan batiniah manusia, tetapi juga memberi corak dan nuansa tersendiri bagi pariwisata itu sendiri. Pengejewantahan aspek *pawongan* dalam pengelolaan pariwisata memposisikan paranata-pranata sosial masyarakat lokal sebagai acuan bagi pola-pola hubungan baik antarsesama pelaku pariwisata maupun antara pelaku pariwisata dengan lingkungan sosial setempat. Hal ini tidak saja berimplikasi kepada terciptanya hubungan yang harmonis antarsesama manusia sebagai mahluk sosial, tetapi sekaligius juga merupakan revitalisasi terhadap tatanan sosial masyarakat setempat. Demikian pula pengejewantahan aspek *palemahan* dalam pengelolaan pariwisata menjunjung tinggi kearifan-kearifan ekologi masyarakat setempat.

Kearifan ekologi merupakan segala tindakan manusia yang selaras dengan lingkungannya dan merupakan manifestasi dari sistem kepercayaan yang mereka anut. Berkaitan dengan wacana tentang krisis ekologi global yang semakin mencuat, keberadaan aspek-aspek kebudayaan tradisional seperti sistem pengetahuan dan kepercayaan tradisional dipandang sebagai bentuk-bentuk kearifan ekologi yang berfungsi cukup efektif sebagai mekanisme kontrol bagi pengelolaan lingkungan. Dengan demikian pengelolaan pariwisata dengan menghormati kearifan ekologi masyarakat setempat merupakan salah satu upaya menuju pembangunan pariwisata berkelanjutan.

4.2 Landasan Sosiologis

Terhadap landasan sosiologis dijelaskan, bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan harus mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Karenanya, konsideran peraturan perundang-undangan harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris agar sesuatu gagasan normatif yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Dalam pembentukan Peraturan Daerah Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Kota Denpasar, diperoleh fakta-fakta yang mendukung dibutuhkannya pengaturan pembangunan kepariwisataan secara komprehensif.

Menurut Bagir Manan, suatu peraturan perundang-undangan yang baik bilamana memenuhi persyaratan sebagai berikut:[3]

[3] Bagir Manan, 1995, Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah. Univ. Islam Bandung, Bandung, h. 12.

a) Ketepatan struktur, ketepatan pertimbangan, ketepatan dasar hukum, ketepatan bahasa (peristilahan), ketepatan pemakaian huruf dan tanda baca;
b) Kesesuaian isi dengan dasar yuridis, sosiologis dan filosofis;
c) Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilaksankaan (*applicable*) dan menjamin kepastian.

Pandangan ini sejalan dengan pendapat Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S Attamimi yang mengemukakan 2 (dua) asas pokok yang harus dipenuhi dalam membuat suatu pertauran perundang-undangan yang baik, yakni asas formal dan asas material. Asas formal mencakup "asas tujuan yang jelas, asas organ/lembaga yang tepat, asas perlunya peraturan, asas dapat dilaksanakan, dan asas konsensus", sedangkan asas material mencakup "asas terminologi dan sistematika yang benar, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual"[4].

Selain dari apa yang dikemukakan di atas dalam mengkaji hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan ada satu teori yang cukup relevan untuk diperhatikan yaitu Teori Hukum Responsive. Teori hukum ini dikembangkan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick, merupakan bagian dari teori hukum modern. Teori ini dilandasi oleh pemikiran Jerome Frank yang memberikan suatu catatan bahwa tujuan kunci dari kaum realis (realisme hukum) adalah membuat hukum lebih responsif terhadap kebutuhan sosial (masyarakat). Sehubungan dengan ini maka lapangan relevansi hukum (*legal relevant*) menjadi diperluas yaitu dengan memasukkan

[4] A. Hamid S. Attamimi, 1990, Peraturan Keputusan Presiden republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV), Disertai, Fakultas Pascasarjana, Univ. Indonesia, Jakarta, h. 330.

pengetahuan tentang konteks sosial di dalam penalaran hukum. Aliran *Sociological jurisprudence* juga menghendaki agar lembaga hukum lebih memperhatikan secara lengkap dan kritis mengenai fakta-fakta sosial terhadap mana hukum itu ditampilkan dan diterapkan. Teori dari Roscoe Pound tentang kepentingan sosial merupakan upaya yang lebih jelas untuk mengembangkan satu model tentang hukum responsif. Dalam perspektif ini hukum yang baik seharusnya menawarkan sesuatu yang lebih dari sekedar keadilan prosedural. Hukum memiliki kekuasaan dan sekaligus terbuka, membantu merumuskan kepantingan publik, dan dijalankan untuk pencapaian keadilan substantif.[5] Dengan kata lain Teori Hukum Responsif menghendaki agar hukum lebih memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat dalam rangka mewujudkan keadilan substansif. Dengan melihat teori di atas maka seyogyanya setiap produk hukum sudah memperhatikan kepentingan-kepentingan sosial, artinya kepentingan sosial ini mencakup pula nilai-nilai yang melandasi kepentingan sosial tersebut. Tatanan hukum yang beroperasi dalam suatu masyarakat pada dasarnya merupakan pengejawantahan cita hukum yang dianut dalam masyarakat yang bersangkutan kedalam perangkat berbagai aturan hukum positif, lembaga hukum dan proses (perilaku birokrasi pemerintahan dan warga masyarakat).

Setiap produk hukum yang baik harus memenuhi semua aspek metode yang ada baik, kemudian juga materi dalam substansi yang relevan, dan mempunyasi daya keberlakuan secara sosiologis. Pengabaian keberlakuan secara sosiologis dari produk hukum khususnya di daerah mengakibatkan banyak bermunculan Peraturan daerah yang tidak efektif, artinya banyak Peraturan Daerah yang tidak berjalan, bahkan banyak pula kemudian yang dibatalkan oleh pemerintah pusat. Dalam pembuatan suatu perda

[5] Phillippe Nonet dan Philip Selznick, 1978, Law and Society in Transition Toward Responsive Law, Harper Colophon Books, New York, , h. 73-74

idealnya yang dilakukan terlebih dahulu adalah melihat dan mendengar masyarakat, sehingga dapat menyerap aspirasi dari masyarakat. Jika produk hukum itu dari masyarakat maka dengan sendirinya masyarakat akan mematuhinya.

Dalam hal ini, keterlibatan masyarakata kan sangat menentukan aspek keberlakuan hukum secara efektif dan tujuan pemerintah akan sulit terwujud jika masyarakat tidak berpartisipasi. Membicarakan hukum adalah membicarakan hubungan antar manusia. Membicarakan hubungan antar manusia adalah membicarakan keadilan. Dengan demikian setiap pembicaraan mengenai hukum, senantiasa merupakan pembicaraan mengenai keadillan pula. Kita tidak dapat hanya membicarakan hukum hanya sampai kepada wujudnya sebagai suatu bangunan yang formal. Kita juga perlu melihatnya sebagai ekspresi dari cita-cita keadilan masyarakatnya.[6]

Keadilan adalah kemauan yang bersifat tetap dan terus menerus untuk memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya untuknya. Keadilan adalah ukuran yang kita pakai dalam memberikan perlakuan obyek diluar diri kita. Obyek yang ada diluar kita ini adalah manusia sama dengan kita. Oleh karena itu ukuran tersebut tidak dapat dilepaskan dari arti yang kita berikan kepada manusia dan kemanusiaan, tentang konsep kita mengenai manusia. Bagai mana anggapan kita tentang manusia, itulah yang akan membuahkan ukuran-ukuran yang kita pakai dalam memberikan perlakuan terhadap orang lain. Apabila manusia itu kita anggap sebagai mahluk yang mulia, maka perlakuan kita padanya pun akan mengikuti anggapan yang demikian itu dan hal ini akan menentukan ukuran yang akan kita pakai dalam menghadapi mereka.

---

[6] Satjipto Raharjo, 1986, *Ilmu Hukum,* Alumni, Bandung, h. 15

Roscoe Pound melihat keadilan dalam hasil-hasil konkrit yang bisa diberikan kepada masyarakat. Roscoe Pound melihat bahwa hasil yang diperoleh itu hendaknya berupa pemuasan kebutuhan-kebutuhan manusia sebanyak-banyaknya dengan pengorbanan yang sekecil-kecilnya. Pound sendiri mengatakan bahwa ia senang melihat semakin meluasnya pengakuan dan penguasaan terhadap kebutuhan, tuntutan atau keinginan-keinginan manusia melalui pengendalian sosial, semakin meluas dan efektifnya jaminan terhadap kepentingan sosial, suatu usaha untuk menghapus pemborosan yang terus menerus dan semakin efektif dan menghindari pembenturan antara manusia dalam menikmati sumber-sumber daya, singkatnya *social engineering* yang semakin efektif.[7]

Pandangan Pound merupakan bagaimana suatu produk hukum tersebut harus memiliki sifat sosiologis, kemudian dalam sosiologi hukum hukum memiliki fungsi sebagai *social control* yaitu upaya untuk mewujudkan kondisi seimbang di dalam masyarakat, yang bertujuan menciptakan keadaan suatu masyarakat yang serasi antara stabilitas dan perubahan didalam masyarakat. Selain itu hukum juga memiliki fungsi lain yaitu sebagai sarana *social engineering*yang maksudnya adalah sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat. Hukum dapat berperan dalam mengubah pola pemikiran masyarakat dari pola pemikiran yang tradisional kedalam pola pemikiran yang rasional atau modern.

Sosiologi hukum hukum berusaha mengupas hukum sehingga hukum itu tidak bisa dipisahkan dari praktek penyelenggaraannya, tidak hanya bersifat kritis melainkan bisa juga kreatif. Kreatifitas ini terletak pada kemampuannya untuk menunjukkan adanya tujuan-tujuan serta nilai-nilai tertentu yang ingin dicapai oleh hukum. Sehingga konsekuensi berlakunya produk hukum yang tidak

[7] Ibid. h. 10

memiliki sifat sosiologis ialah produk hukum itu tidak dapat bertahan lama dan daya ikat kepada masyarakat sangat lemah, kemudian efektivitas hukum tidak efektif sehingga produk hukum tersebut kurang berlaku dimasyarakat sehingga produk hukum tersebut perlu untuk di-*review.*

Fakta menunjukkan bahwa Kota Denpasar, di samping dikenal sebagai ibu kota atau pusat pemerintahanan Provinsi Bali, juga merupakan destinasi pariwisata yang cukup populer di kalangan wisatawan, baik wisatawan nusantara maupun mancanegara. Secara historis, perkembangan kepariwisataan di Kota Denpasar dimulai sejak tahun 1928 yang ditandai dengan pembangunan Bali Hotel sejalan dengan kian meningkatnya wisatawan Eropa yang berkunjung ke Bali. Keberadaan Bali Hotel dengan langgam arsditektur kolonial ini merupakan hotel pertama di Kota Denpasar sekaligus menjadi tonggak sejarah perkembangan kepariwisataan di Kota Denpasar. Pasca kemerdekaan, perkembangan kepariwisataan di Kota Denpasar menunjukkan peningkatan yang ditandai dengan dibangunnya sejumlah fasilitas akomodasi pariwisata di kawasan Sanur dan sekitarnya, termasuk pembangunan Bali Beach Hotel, sebuah hotel bertaraf internasional, berlantai sepuluh dengan kapasitas 300 kamar.

Dalam perkembangan selanjutnya kepariwisataan Kota Denpasar lebih banyak terkonsentrasi di kawasan Sanur dan sekitarnya.Untuk menata keseimbangan keseimbangan pemanfaatan ruang di Kota Denpasar, termasuk pemanfaatan ruang di bidang kepariwisataan, maka Pemerintah Kota Denpasar melalui Nomor 27 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Denpasar Tahun 2011 – 2031 menetapkan kawasan Sanur dan sekitarnya sebagai sebuah kawasan pariwisata yang disebut Kawasan Pariwisata Sanur yang perwilayahannya mencakup Desa Kesiman Petilan, Desa Kesiman Kertalangu, Desa Sanur Kaja, Kelurahan Sanur, Desa Sanur Kauh, dan Kelurahan Serangan.

Selain diperuntukkan sebagai kawasan pariwisata, wilayah Kota Denpasar juga ditata untuk kawasan daya tarik wisata yang terdiri dari daya tarik wisata alam, budaya, dan buatan. Keberadaan daya tarik wisata alam yang ada di Kota Denpasar hampir keseluruhannya berada di Kawasan Pariwisata Sanur yang didominasi oleh keindahan pantai berpasir putih dan panorama laut.

Keberadaan daya tarik wisata budaya lebih banyak dijumpai di pusat kota. Daya tarik wisata budaya yang dimaksud antara lain berupa arsitektur bangunan tradisional seperti pura, puri, dan pasar tradisional yang memberi identitas Kota Denpasar sebagai kota budaya. Selain itu juga terdapat *tangible heritage* (warisan budaya benda) lainnya yang dimanfaatkan sebagai daya tarik wisata seperti Museum Bali, Taman Budaya, Monumen Perjuangan Rakyat Bali (Monumen Bajra Sandhi), dan Museum Le Mayeur yang memperkuat citra Denpasar sebagai kota budaya.

Keberadaan daya tarik wisata buatan di Kota Denpasar meliputi (a) wisata pendidikan dan penelitian seperti JICA Mangrove, IPST Sarbagita, DSDP Pemogan, Konservasi Penyu di Serangan, BPPT Seni dan Keramik; (b) aktivitas olah raga, seperti lapangan *golf* dan *driving course* Sanur; (c) aktivitas wisata desa dan *jogging track*, seperti Desa Budaya Kertalangu dan Kawasan Pariwisata Sanur; dan (d) wisata belanja dan kuliner berupa kawasan perdagangan dan jasa.

Berkembangnya kepariwisataan di Kota Denpasar serta keberadaan Kota Denpasar sebagai pusat pemerintahan, pusat pendidikan, dan pusat perekonomian menyebabkan tingginya arus migrasi ke Kota Denpasar. Hal Ini tentunya berakibat kian meningkatnya kepadatan penduduk di Kota Denpasar. Apabila kehadiran penduduk migran tidak diantisipasi dan ditanggulangi secara serius dan bijak, maka dikhawatirkan dapat menimbulkan sejumlah masalah seperti (a) terancamnya identitas budaya lokal, (b) meningkatnya potensi konflik bernuansa SARA, (c) meningkatnya

persaingan di berbagai peluang usaha dan kesempatan kerja, (d) menurunnya mutu dan kapasitas daya dukung lingkungan, dan (e) terganggunya citra kepariwisataan daerah Bali (Pujaastawa, 2012).

4.3 Landasan Yuridis

Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945,[8] yang bertujuan untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur baik materiil maupun spiritual secara merata di semua lapisan masyarakat. Berdasarkan penjelasan umum angka 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyatakan Negara Indonesia berdasarkan atas hukum *(rechtstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*). Hal ini juga diperjelas melalui amandemen ke- 3 UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) yang menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum maka negara kita menganut suatu ajaran hukum.[9]

Istilah negara hukum muncul pada abad ke -19, sedangkan pemikiran tentang negara hukum (di dunia barat sudah mulai pada abad ke-17 yang diawali oleh pemikiran Plato di jaman Yunani. Menurut Plato dalam negara ideal *(Politea)* penyelenggaraan negara yang baik tidak cukup dilakukan hanya oleh para Filosof, melainkan juga harus berdasarkan pada peraturan yang baik yang disebut *Nomoi.*[10]

Ide negara hukum ini muncul kembali pada permulaan perkembangan dari liberalisme, yang melahirkan negara hukum liberal atau negara hukum dalam arti sempit (negara hukum formal) atau yang lebih dikenal dengan negara penjaga malam

[8] Sjachran Basah, 1985, Eksistensi dan tolak ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, Alumni Bandung, h. 11
[9] Ismail Suny, 1984, Mekanisme Demokrasi Pancasila, Aksara Baru, Jakarta, h. 8
[10] J.H. Rapar, 1988, Filsafat politik Plato, Rajawali Pers, Jakarta h. 90

(nachtwakerstaat),[11] yang merupakan awal dari konsep *rechtstaat,* yang lebih mengutamakan pada unsur perlindungan hukum.

Menurut Imannuel Kant, untuk disebut sebagai negara hukum maka harus memiliki dua unsur pokok yakni adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, adanya pemisahan kekuasaan dalam negara.[12] Ide ini selanjutnya dikembangkan oleh F.J. Stahl, dengan menambah dua unsur lagi yaitu setiap tindakan negara harus berdasarkan undang-undang serta adanya peradilan administrasi negara. Dengan memantapkan prinsip liberalisme yang dikemukakan oleh *Rousseau,* yang menekankan pada unsur-unsur negara hukum, sehingga rumusannya menjadi :

a) Adanya jaminan atas hak asasi manusia/hak dasar manusia;
b) Adanya pemisahan kekuasaan;
c) Pemerintahan berasarkan hukum/undang-undang *(asas legalitas)*;
d) Adanya peradilan tata usaha negara/administrasi negara.[13]

Dalam konsep negara hukum, asas legalitas merupakan unsur yang utama dalam sebuah negara hukum.[14] Asas legalitas banyak digunakan dalam lapangan hukum pidana. Dalam lapangan hukum administrasi negara terwujud dalam *"wetmatigheid van bestuur"* yang merupakan pemikiran abad XIX yang dikuasai oleh pemikiran negara undang-undang *(wettenstaat)*, sebaliknya pemikiran negara hukum abad XX lebih mengedepankan *"doelstalling"* (penetapan tujuan) daripada *"Normstelling* (penetapan Norma).[15] Asas ini dijadikan

---

[11] E. Utrecht, 1986, Pengantar Hukum Administrasi Republik Indonesia, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, h. 26
[12] Moh. Kusnardi dan Bintan R Saragih, 2000, Ilmu Negara, Edisi Revisi, Cet. 4, Gaya Media Pratama, Jakarta, h. 132
[13] Jimly Asshiddiqie, 2006, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Edisi Revisi, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi RI, h. 151
[14] A. Mukthie Fadjar, 2005, Tipe Negara Hukum, Bayumedia Publishing, Malang, h. 59
[15] Philipus M Hadjon, 1992, Pemerintahan Menurut Hukum, Kumpulan Makalah Hukum Administrasi Negara Dan Peradilan Tata Usaha Negara, disampaikan pada

sebagai dasar dalam setiap penyelanggaraan pemerintahan terutama bagi negara-negara yang menganut sistem *Eropa continental (civil law).* Asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang yang merupakan ciri khas negara hukum yang sering dirumuskan dalam ungkapan "*Het beginsel van wetmatigheid van bestuur".*[16]

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum.[17] Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari rakyat. Seperti yang dikemukakan oleh JJ. Rousseau, bahwa undang-undang merupakan personifikasi dari akal sehat manusia sebagai pengejawantahannya yang dapat dilihat dari prosedur pembentukan undang-undang yang melibatkan atau memperoleh persetujuan rakyat.[18] Dalam kaitanya dengan penelitian ini maka penyelenggaraan kepariwisataan yang diselenggaakan oleh pemerintah daerah harus ada dasar hukumnya, hal ini dimaksudkan untuk menjamin adanya kepastian hukum.

Dalam negara hukum yang berlandaskan pancasila yang merupakan konsep negara hukum Republik Indonesia yang secara umum dapat dikatakan sebagai negara yang mengimplementasikan unsur-unsur negara hukum yang dijiwai oleh filsafat dasar negara serta pandangan hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila dan dilandasi oleh UUD NRI 1945 sebagai peraturan perundang-undangan yang tertinggi dalam negara (supremasi).

Secara gramatikal dan terminologi, supremasi berarti tertinggi, jadi supremasi hukum berarti sebagai suatu peraturan yang tertinggi

---

penataran "Hukum Administrasi dan Hukum Lingkungan" Diselenggarakan Dalam Rangka Kerja Sama Hukum Indonesia – Belanda tanggal 18 – 28 November 1992 Di Universitas Airlangga, Surabaya, h. 1 (Selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon I)

[16] *Ibid*, h. 66

[17] H. Mustamin DG. Matutu, et.al, 2004, Mandat, Delegasi, Atribusi Dan Implementasinya Di Indonesia, UII Press, Yogyakarta, h. VIII

[18]Ridwan HR, 2003, Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta, h. 67

atau hukum merupakan kekuasaan yang tertinggi. Menurut H. Harris Soche supremasi hukum di Indonesia ada pada UUD 1945.[19] Dalam hal ini supremasi hukum diidentikkan dengan supremasi konstitusi, yaitu UUD merupakan peraturan peraturan perundang-undangan tertinggi di Indonesia.

Hal senada juga dikemukakan oleh L.M. Friedman mengatakan bahwa *constitution is the supreme law of the land*, atau bahkan sering disebut sebagai *the highest authority*.[20] Sejalan dengan itu menurut AV. Dicey,[21] mengemukakan bahwa supremasi hukum merupakan salah satu pengertian atau unsur negara hukum yang berdasarkan kedaulatan hukum *(Rule of law)*, yakni: *supremacy of law, equality before the law, dan due process of law,* diartikan sebagai keunggulan mutlak atau supremasi aturan hukum sebagai penentang dari pengaruh kekuasaan yang sewenang-wenang, serta meniadakan adanya kesewenang-wenangan, lebih lanjut dikatakan bahwa :

In the first place, the absolute supremacy or predominance of regular law as opposed the influence of arbitrare power, and excludes the existence of arbitrariness, of prerogrative, or even of wide discretionary authority on the part of the government..., a man may with us be punished for a breach of law, but he can not be punished for nothing else.[22]

Rule of law, Di tempat pertama, supremasi yang absolute atau dominasi aturan hukum yang regular sebagai lawan dari pengaruh kekuasaan arbitrasi, dan perkecualian dari eksistensi arbitrasi, prerogratif, atau bahkan luasnya kekuasaan diskresi pemerintah..., seseorang dapat saja dihukum apabila melanggar hukum, tapi dia tidak dapat dihukum untuk hal lainnya.

---

[19] H.Harris Soche, 1985, Supremasi Hukum dan prinsip Demokrasi di Indonesia, Hanindita, Yogyakarta, h. 16

[20] Lawrence M. Friedman, 1998, American Law An introduction, Second Edition, terjemahan Wishnu Basuki, 2001, Hukum Amerika Sebuah Pengantar, Tatanusa, Jakarta, h. 251

[21] Moh. Kusnardi & Bintan Saragih, Ilmu Negara, Edisi Revisi, Cet. 4, Gaya Media Pratama, Jakarta

[22] Wade. E.C.S. and Godfrey Philips.G, 1997, Constitutional and Administrative law, Ninth Edition by A.W. Bradley, Great Britain, h. 87

Dengan demikian supremasi hukum berarti superioritas hukum, sehingga tidak lagi ada kesewenang-wenangan. Seseorang hanya dapat dihukum jika melanggar hukum, tidak untuk yang lain. Oleh sebab itu hukum tidak boleh menjadi "alat", akan tetapi harus menjadi tujuan, yaitu untuk melindungi kepentingan rakyat. Hukum disamping bersifat represif juga harus bersifat responsif artinya bahwa hukum itu tidak hanya berisi aturan-aturan yang normatif dan imperatif, melainkan harus mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan sehingga tidak merusak kepentingan rakyat dalam artian hukum yang sesuai dengan tuntutan masyarakat (hukum responsif).[23]

Dalam konteks usaha pengaturan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Kota Denpasar, suatu peraturan perundang-undangan yang berada di bawah UUD harus sesuai atau tidak boleh bertentangan dengan UUD. Sehingga peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya dalam hal ini hukum bersifat hierarki, yang artinya ketentuan yang paling bawah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang derajatnya lebih tinggi (Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan). Hal ini sejalan dengan teori penjenjangan norma *(Stufenbau Theorie*) dari Hans Kelsen[24] yang menyatakan bahwa suatu norma hukum itu valid karena dibuat menurut cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum lainnya yang lebih tinggi yang digambarkan sebagai hubungan yang *"superordinasi* " dan *"subordinasi"*.[25]

---

[23] Philip Selnick dan Seil Noneck 2008, Hukum Responsif, Cet, 2, Terjemahan Raisul Muttaqien, Nusamedia, Bandung, h. 84

[24] Otje Salman, 1992, Ikhtisar Filsafat Hukum, Cet. 3, Armico, Bandung, h. 14

[25] Hans Kelsen, Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum normative Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriftif, Alih Bahasa Somardi, Rindipress, h. 126

Teori penjenjangan norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Dopplelte Rechtsantlitz*). Menurut Adolf Merkl, suatu hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi kebawahnya juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya. Suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus pula.

Berdasarkan teori Adolf Merkl tersebut, dalam teori penjenjangan norma dari Hans Kelsen, juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu berdasar dan bersumber pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma dibawahnya sehingga apabila Norma Dasar itu berubah, maka akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada di bawahnya. Hans Nawiasky, salah seorang murid dari Hans Kelsen, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul *Allegemeine Rechtslehre* mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma yang dibawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar. Tetapi Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-

jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok. Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas:

Kelompok I : *Staats fundamental norm* (Norma Fundamental Negara)

Kelompok II : *Staats grund gesetz* (Aturan Dasar/Pokok Negara)

Kelompok III : *Formell gesetz* (Undang-Undang 'formal')

Kelompok IV : *Verodnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana & Aturan Otonom)

Kelompok-kelompok norma hukum tersebut hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum setiap negara walaupun mempunyai istilah yang berbeda-beda ataupun jumlah norma hukum yang berbeda dalam tiap kelompoknya[26].

Menurut Hans Nawiasky, isi *Staats fundamental norm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*Staats verfassung)*, termasuk norma pengubahnya. Hakikat hukum suatu *Staats fundamental norm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dulu sebelum adanya konstitusi, dan menurut Carl Schmitt ini merupakan keputusan atau konsensus bersama tentang sifat dan bentuk suatu kesatuan politik (*eine Gesammtentschedung iiber Art und Form einer politischen Einheit*), yang disepakati oleh suatu bangsa.[27]

Karakteristik dari negara kesatuan adalah sentralisasi/konsentrasi, sehingga semua kewenangan baik kewenangan politik maupun kewenangan administrasi akan terpusat pada Pemerintah Pusat. Kewenangan politik berkaitan dengan perumusan kebijaksanaan/pembuatan kebijaksanaan sedangkan kewenangan administrasi berkaitan dengan pelaksanan dari

[26] Maria Farida Indarti Soeprapto, 1998, Ilmu Perundang- Undangan, Kanisius, *Yogyakarta*, h.25-27

[27] Ibid, h. 288.

kebijakasanaan tersebut dan itu semua merupakan ciri khas dari negara kesatuan. Dengan luas wilayah yang ada di Indonesia dan juga karakter yang berbeda-beda, maka pelaksanan segala urusan yang terpusat tidak akan dapat berlangsung secara efektif dan efisien. Efektif berkaitan dengan tujuan yang ingin dicapai sedangkan efisien berkaitan dengan penggunaan pikiran, tenaga, maupun waktu yang sehemat mungkin. Supaya penyelenggaraan pemerintahan dapat berlangsung secara efektif dan efisien maka dari itu timbulah suatu pemikiran pemikiran kearah desentralisasi. Desentralisasi berkaitan dengan kepentinyan nyata, yang sebenarnya menjadi kepentingan masyarakat yang ada di masing-masing daerah, sehingga diperlukan adanya pemencaran kewenangan dengan maksud untuk dapat berlangsung secara efektif dan efisien. Dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi ditandai dengan adanya kewenangan yang di berikan Pemerintah Pusat kepada daerah.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus urusanya sendiri dalam rangka untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan serta pelayanan kepada masyarakat.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan atas desentralisasi yang pada akhirnya melahirkan otonomi daerah. Pemberian otonomi kepada daerah diaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat yang dalam pelaksanaannya perlu memperhatikan beberapa aspek yang terkait

dengan keaneka ragaman daerah serta kekhususan yang ada pada masing-masing daerah.

Tugas pemerintahan adalah untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan UUD 1945 dan tugas tersebut merupakan tugas yang sangat luas. Begitu luasnya cakupan tugas-tugas administrasi negara dan pemerintahan, sehingga diperlukan peraturan yang dapat mengarahkan penyelenggaraan administrasi pemerintahan menjadi lebih sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat *(citizen friendly)*, membatasi kekuasaan administrasi negara dalam menjalankan tugas pemerintahan, pelayanan dan pembangunan. Dalam pelaksanan urusan pemerintahan harus ada pembagian yang jelas antara pemerintah pusat dengan Pemerintah daerah. Penyerahan kewenangan pemerintah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi harus disertai dengan penyerahan pembiayaan, prasarana, personil dan dokumen sesuai dengan kewenangan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Oleh karena itu dalam rangka melaksanakan cara pembagian urusan dikenal adanya desentralisasi dan dekonsentrasi serta tugas pembantuan. Desentralisasi akan melahirkan apa yang disebut dengan otonomi, yang berarti mengurus diri sendiri.

Dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (1) menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, dan tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang. Undang-Undang yang dimaksud oleh UUD NRI 1945 tersebut saat ini adalah UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah Daerah diberikan otonomi dan juga berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, (Pasal 18 ayat 6 UUD 1945). Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Otonomi

Daerah adalah: Hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah Otonom menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ada beberapa ciri-ciri daerah otonom yaitu:

a) Mempunyai aparatur pemerintahan sendiri;
b) Mempunyai urusan / wewenang tertentu;
c) Mempunyai wewenang mengelola sumber keuangan sendiri; dan
d) Mempunyai wewenang membuat kebijaksaan / perbuatan sendiri.

Menurut Mohammad Hatta, pembentukan pemerintahan daerah (pemerintahan yang berotonomi), merupakan salah satu aspek pelaksanaan paham kedaulatan rakyat (demokrasi): “Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pimpinan negeri, melainkan juga pada tiap tempat di kota, di desa dan di daerah”.[28] Prinsip otonomi daerah yang terdapat dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah prinsip otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi seluas-luasnya berarti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam UU ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah memberi palayanan, peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Pelaksanaan Otonomi Daerah dilaksanakan pula dengan prinsip otonomi yang nyata, maksudnya adalah suatu

[28]Mohammad Hatta, 1976,. *Kumpulan Karangan* (I), Bulan Bintang, Jakarta. h. 3

prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya artinya, mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah, masalah pemberian otonomi seluas-luasnya lebih banyak timbul dari salah pengertian, yaitu ada semacam anggapan dengan pemberian otonomi seluas-luasnya akan terjadi hubungan yang tidak seimbang antara Pusat dan Daerah. Pusat dapat menjadi terlalu lemah dan daerah menjadi terlalu kuat. Kesalahpengertian ini dapat dihindari kalau beberapa prinsip negara berotonomi:

a) Otonom adalah perangkat dalam negara kesatuan. Jadi seluas-luasnya otonomi tidak dapat menghilangkan arti, apalagi keutuhan negara kesatuan.
b) Isi otonomi bukanlah pembagian jumlah (quantum) urusan pemerintahan antara Pusat dan Daerah. Urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya. Pembagian urusan (urusan yang diserahkan) harus di lihat dari sifat dan kualitasnya. Urusan-urusan rumah tangga daerah selalu lebih ditekankan pada urusan pelayanan (*services*). Dengan demikian segala urusan

yang akan menjadi ciri dan kendali keutuhan negara kesatuan akan tetap pada pusat. Jadi sesungguhnya pengertian otonomi luas bukanlah terutama soal jumlah urusan. Otonomi luas harus lebih diarahkan pada pengertian kemandirian (*zelfstandingheid*) yaitu kemandirian untuk secara bebas menentukan cara-cara mengurus rumah tangganya sendiri, menurut prinsip-prinsip umum negara berotonomi)

c) Dalam setiap otonomi, selalu disertai dengan sistem dan mekanisme kendali dari Pusat. Kendali itu adalah kendali pengawasan dan kendali keuangan. Telah dikemukakan bahwa dari berbagai sistem otonomi, tampaknya otonomi riil dipandang sebagai suatu yang cocok bagi penyelenggaraan otonomi di Indonesia. Dalam rangka menegaskan bahwa otonomi riil (nyata) tersebut adalah otonomi nyata dan bertanggung jawab. Dalam Tap MPR 1993 ditambah dengan kualifikasi lain sehingga menjadi: "nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab". Akibat berbagai kualifikasi ini esensi otonomi nyata menjadi kabur, karena yang selalu ditekankan misalnya soail bertanggung jawab. Salah satu yang menyolok adalah tetap dilaksanakan prinsip uninformitas dalam penyerahan urusan rumah tangga daerah. Sedangkan otonomi riil (nyata) justru tidak menghendaki prinsip uniformitas tersebut. Pemberian otonomi harus benar-benar didasarkan pada kenyataan yang ada di daerah yang bersangkutan. Dari uraian diatas, maka dua hal penting dalam penentuan isi otonomi daerah, yaitu:

d) Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah. Yang harus diluaskan adalah kemandirian daerah. Betatapun banyak urusan yang diserahkan, apabila daerah tidak mendiri tidak akan mewujudkan otonomi yang sebenarnya.

e) Penyelenggaraan otonomi riil (nyata) tidak menghendaki prinsip uniformitas dalam penyerahan urusan. Tiap daerah akan memilih

urusan rumah tangga sesuai dengan kenyataan yang ada pada daerah tersebut.[29]

Pada pengertian otonomi daerah terkandung konsepsi adanya kemandirian *(zelfstandigheid)* Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan atau dibiarkan sebagai urusan rumah tangga satuan pemerintahan lebih rendah.[30] Dalam melaksanakan otonomi yang diberikan kepada pemerintah daerah maka kemudian pemerintah daerah menetapkan suatu peraturan daerah dan peraturan lain sebagai instrument hukum untuk melaksanakan otonomi daerah tersebut, dimana Peraturan Daerah ini merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang secara rincinya mengatur mengenai jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yaitu sebagai berikut:

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b) Tap MPR
c) Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
d) Peraturan Pemerintah;
e) Peraturan Presiden; dan
f) Peraturan Daerah.

Menurut pertingkatan hukum, materi dan jenis hukum yang lebih tinggi untuk operasionalnya harus dituangkan atau menjadi materi. Jenis hukum yang lebih rendah, yang tidak dibenarkan adalah apabila bertentangan, baik secara harfiah maupun dalam hal jiwanya pengaturan. Sehingga dalam hal ini Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang

[29]Bagir Manan, Op.Cit. h, 144-149
[30]Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1990, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia, Alumni, Bandung, h. 128

lebih tinggi tingkatanya**.** Hal ini sejalan dengan teori penjenjangan norma *(Sufenbou Theorie*) dari Hans Kelsen,[31] yang menyatakan bahwa suatu norma hukum itu valid karena dibuat menurut cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum lainnya yang lebih tinggi yang digambarkan sebagai hubungan yang *"superordinasi* " dan *"subordinasi"*.[32] Dalam membentuk Peraturan Perundang-Undangan tersebut haruslah berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik seperti yang diatur dalam Pasal 5 beserta penjelasannya. UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-Undangan, yaitu sebagai berikut:

a) Asas kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
b) Asas kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat, yaitu bahwa setiap jenis peraturan Perundang-Undangan harus dibuat oleh Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
c) Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu bahwa dalam pembentukan peraturan Perundang-Undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan Perundang-Undangannya.
d) Asas dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan Perundang-Undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut didalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

---

[31] Otje Salman, 1992, Ikhtisar Filsafat Hukum, Cet. 3, Armico, Bandung, h. 14
[32] Hans Kelsen, Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum normative Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriftif, Alih Bahasa Somardi, Rindipress, h. 126

e) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar di butuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
f) Asas kejelasan rumusan, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interprestasi dalam pelaksanaannya.
g) Asas Keterbukaan, yaitu bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Demikian juga materi muatan peraturan perundang-undangan harus mengandung beberapa asas seperti yang diatur dalam Pasal 6 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang diuraikan lebih lanjut dalam penjelasannya, yaitu sebagai berikut:

a) Asas Pengayoman, yaitu setiap menteri muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
b) Asas Kemanusiaan, yaitu setiap materi muatan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
c) Asas Kebangsaan, yaitu setiap muatan peraturan perundang-undanagn harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia

yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia;

d) Asas Kekeluargaan, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
e) Asas Kenusantaraan, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
f) Asas Bhineka Tunggal Ika, yaitu materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
g) Asas Keadilan, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
h) Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan todak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasrkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
i) Asas ketertiban dan kepastian hukum, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melelui jaminan adanya kepastian hukum.
j) Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yaitu setiap materi muatan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Peraturan Daerah dapat memuat asas lain sesuai dengan substansi Peraturan Daerah yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan asas adalah suatu alam pikiran dan cita-cita ideal yang bersifat umum dan abstrak yang melatar belakangi pembentukan norma hukum yang konkret. Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah, yang terdir dari Peraturan Daerah Provinsi/atau peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Salah satu yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka menciptakan produk hukum daerah khususnya Perda yang aspiratif dan berkualitas adalah dengan memperhatikan dan memprioritaskan aspek dan komponen yang harus ada dalam produk hukum daerah tersebut. Ada 5 aspek utama yang menjadi landasan dalam menciptakan produk Hukum Daerah, yaitu:

a) Aspek Filosofis

Produk hukum daerah yang dibuat haruslah berlandaskan pada kebenaran dan cita rasa keadilan serta ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, kelestarian ekosistem dan supremasi hukum.

b) Aspek Sosiologis

Produk hukum daerah yang dibuat muncul dari harapan, aspirasi, dan sesuai dengan konteks kebutuhan sosial masyarakat.

c) Aspek Yuridis

Produk Hukum Daerah yang dibuat menjungjung tinggi supremasi dan kepastian hukum serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

d) Aspek Substansi

Produk Hukum Daerah harus memuat gagasan pengaturan suatu materi di bidang tertentu yang telah ditinjau secara holistik-futuristik dan dari berbagai aspek ilmu. Inilah mengapa penting bagi setiap peraturan daerah memiliki naskah akademis yang memuat aspek subtansi yang akan diatur secara ilmiah.

Dalam kaitan dengan hal di atas, dalam penyusunan suatu perundang-undangan termasuk juga dalam penyusunan peraturan daerah perlu juga diperhatikan beberapa prinsip agar produk hukum yang dibentuk dapat memberikan dasar/landasan hukum bagi pelaksanaan suatu tugas pemerintahan. Mengenai hal-hal yang perlu diperhatikan dalam menyusun suatu peraturan daerah antara lain adalah :

1. larangan adanya kekosongan hukum. Kekosongan hukum dapat terjadi bilamana suatu undang-undang baru tidak menyebutkan kapan waktu pemberlakuan undang-undang bersangkutan.
2. larangan adanya norma kabur dalam perundang-undangan. Norma kabur dapat terjadi bilamana norma bersangkutan tidak jelas isi dan lingkupannya.
3. larangan adanya konflik norma baik secara internal maupun eksternal. Konflik norma internal dapat terjadi bila dalam suatu produk hukum antara norma yang satu dengan norma yang lainnya tidak sinkron, sedangkan konflik norma eksternal terjadi bilamana ketidaksinkronan terjadi antara norma dalam suatu produk hukum dengan norma pada produk hukum lainnya yang berkaitan.

Dihindari atau tidak dijumpainya beberapa kelemahan dalam penyusunan suatu perundang-undangan dan peraturan daerah seperti di atas, akan dapat mencegah atau mengatasi kelemahan penegakan hukum dari aspek hukumnya sendiri. Secara normatif, hal ini sangat penting dalam pelaksanaan penegakan hukum, karena akan dapat memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi tindakan pemerintah yang diduga menimbulkan kerugian terhadap masyarakat.

Disamping itu agar produk hukum daerah khususnya Peraturan Daerah dapat mendukung penegakan hukum yang efektif harus mengatur secara komprehensif mengenai beberapa hal/mengandung beberapa komponen, yaitu:

a) Substansi (*Subtance*)

Subtansi atau muatan produk hukum daerah harus memperhatikan dam memuat aspek filosofis, sosiologis dan subtansi teori secara ilmiah.

b) Kelembagaan (*structure*)

Produk hukum daerah khususnya peraturan daerah seharusnya mengatur mengenai kelembagaan dan aparat penegak hukum yang menjadi bagian terpenting dari penegak hukum yang diatur dalam produk hukum daerah.

c) Budaya Hukum (*Culture*)

Produk hukum daerah harus juga memperhatikan, mengakomodir, dan tidak bertentangan dengan kebudayaan masyarakat. Lebih baik jika produk daerah dapat mengangkat kearifan masyarakat adat, agama dan lokal, khususnya budaya penataan hukum masyarakat.[33]

---

[33] Harry Alexander, 2004, Panduan Perancang Peraturan Daerah di Indonesia, Solusido, Jakarta, , h. 43-50

Dalam Pasal 12 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan disebutkan bahwa yang menjadi materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaran otonomi daeah dan tugas pembantuan dan penampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan peraturan daerah tersebut merupakan materi muatan yang bersifat atribusian maupun delegasian dari materi maupun peraturan daerah juga berisi hal-hal yang merupakan kewenangan daerah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemerintah Daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di dalam mengendalikan pelaksanaan tugas pemerintahan maupun kegiatan pembangunan di wilayahnya menetapkan berbagai produk hukum. Produk hukum yang ditetapkan diperlukan untuk mengatur dan menjadi dasar yuridis dari pemerintah didalam mengurus urusan yang menjadi wewenangnya. Perbuatan mengatur dan mengurus tersebut merupakan wujud sikap-tindak Pemerintah berdasarkan hukum publik bersegi satu yang dapat diperoleh dari peraturan perundang-undangan baik secara langsung (atribusi) ataupun pelimpahan (delegasi dan sub delegasi).[34]

Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Kota Denpasar menjadi hal yang sangat urgen untuk dilakukan. Maksud pembuatan peraturan daerah ini sebagai respon dari berlakunya Undang-Undang Kepariwisataan, RIPPARNAS, RIPPDA Provinsi dan RIPPDA Denpasar.

[34] Sjachran Basah, 1986, Perlindungan Hukum terhadap Sikap-Tindak administrasi Negara, Universitas Padjadjaran, Bandung, h. 13-14.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

5.1 Jangkauan dan Arah Pengaturan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Kota Denpasar

Naskah akademik ini berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kota Denpasar tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Kota Denpasar yang akan dibentuk dengan jangkauan dan arah pengaturan melingkupi ruang lingkup kawasan pariwisata di Kota Denpasar, dengan wilayah pengembangan pariwisata Kota Denpasar dibagi atas beberapa tingkat (jenjang) perwilayahan yaitu:

1. Daya Tarik Wisata (DTW)

Daya Tarik Wisata adalah segala sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya, dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisatawan.

2. Kawasan Strategis Pariwisata (KSP)

Kawasan Strategis Pariwisata (KSP) 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.

3. Kawasan Daya Tarik Wisata (KDTW)

Kawasan Daya Tarik Wisata adalah kawasan yang berada di luar kawasan strategis pariwisata yang memiliki lebih dari satu daya tarik wisata.

4. Destinasi Pariwisata Daerah (DPD)

Destinasi Pariwisata Daerah (DPD) terdiri atas berbagai Kawasan Strategis Pariwisata (KSP) dan Kawasan Daya Tarik Wisata (KDTW). Destinasi Pariwisata Daerah penetapannya didasarkan atas pembagian administrasi pemerintahan, mengacu kepada urusan pembinaan kepariwisataan secara otonom akan diserahkan kepada masing-masing daerah.

Kota Denpasar sebagai sebuah Destinasi Pariwisata Daerah telah mempunyai Peraturan Daerah Kota Denpasar No. 27 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Denpasar Tahun 2011 – 2031. Peraturan daerah ini menjadi payung utama dalam setiap pengembangan perwilayahan di Kota Denpasar terutama mengacu pada Sistem dan Fungsi Perwilayahan Pengembangan Kota Denpasar yang terbagi menjadi 5 (lima) BWK, terdiri atas: BWK Tengah; BWK Utara; BWK Timur; BWK Selatan; dan BWK Barat.

Pada Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Kota Denpasar, pengembangan perwilayahan dinamakan dengan BWPP Tengah; BWPP Utara-Barat; BWPP Timur; dan BWPP Selatan, di bawah ini dijabarkan secara rinci masing-masing perwilayahan dari BWPP tersebut.

1. Bagian Wilayah Pembangunan Pariwisata (BWPP) Tengah

BWPP Tengah meliputi desa/kelurahan yang masuk dalam BWK Tengah pada RTRW Kota Denpasar, meliputi: Desa Dauh Puri Kangin, Kelurahan Dangin Puri, sebagian Desa Dangin Puri Kauh, Desa Dauh Puri Kaja, Kelurahan Pemecutan, Desa Pemecutan Klod,

Desa Dangin Puri Kaja, Desa Dangin Puri Kauh, Desa Dangin Puri Kangin, Desa Sumerta Kauh, Desa Dangin Puri Klod, Desa Sumerta Klod, Kelurahan Dauh Puri, Desa Dauh Puri Klod, dan Desa Dauh Puri Kauh.

2. Bagian Wilayah Pembangunan Pariwisata (BWPP) Utara-Barat

BWPP Utara – Barat meliputi desa/kelurahan yang masuk dalam BWK Utara dan BWK Barat dalam RTRW Kota Denpasar, seperti: Desa Ubung Kaja, Kelurahan Ubung, Desa Pemecutan Kaja, Kelurahan Peguyangan, Desa Peguyangan Kaja, Kelurahan Tonja, dan Desa Peguyangan Kaja.

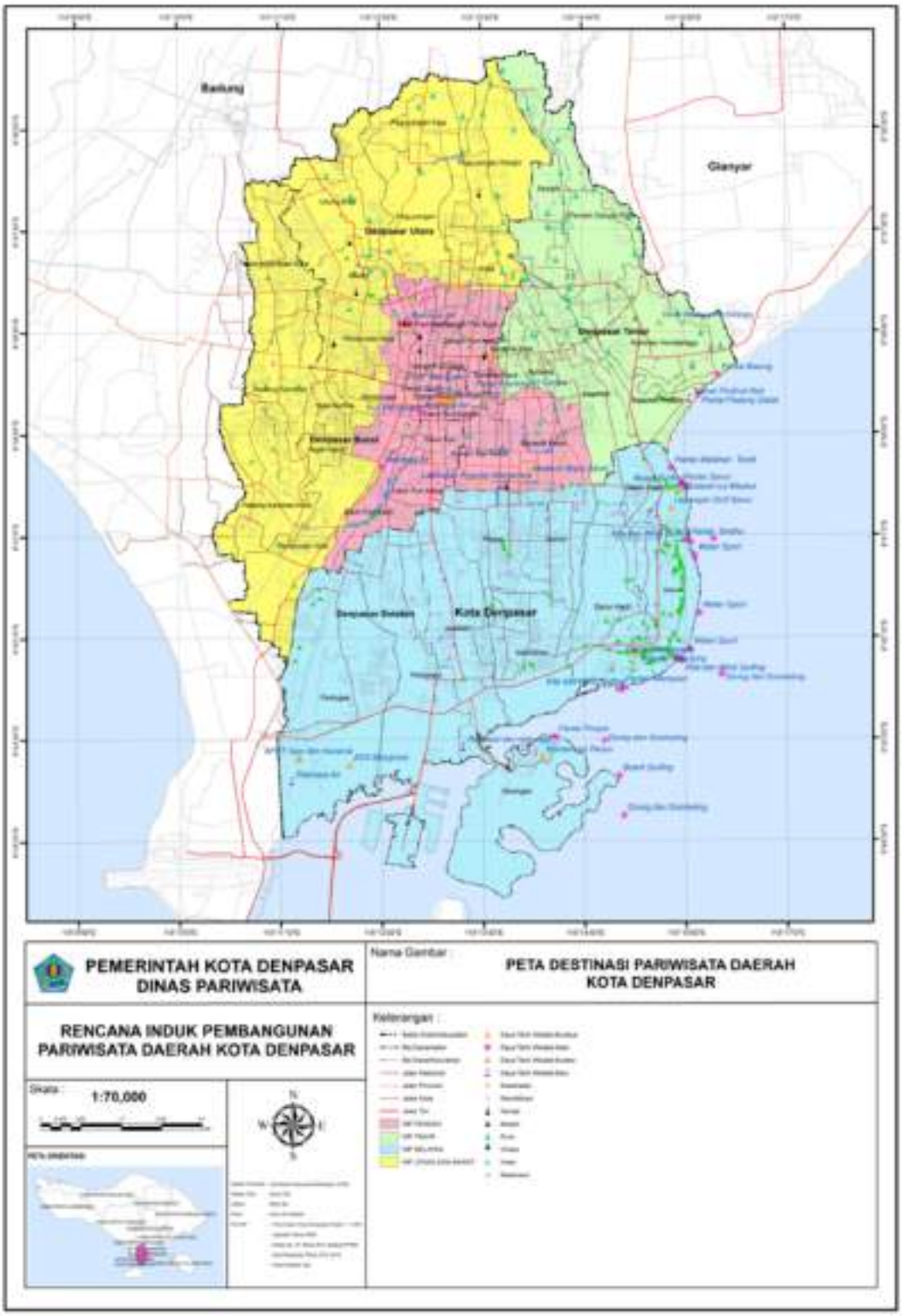
3. Bagian Wilayah Pembangunan Pariwisata (BWPP) Timur

BWPP Timur meliputi desa/kelurahan yang masuk dalam BWK Timur dalam RTRW Kota Denpasar, seperti: Kelurahan Penatih, Desa Penatih Dangin Puri, Desa Kesiman Kertalangu, Kelurahan Sumerta, Desa Sumerta Kaja, Kelurahan Kesiman, dan Desa Kesiman Petilan.

4. Bagian Wilayah Pembangunan Pariwisata (BWPP) Selatan

BWPP Selatan meliputi desa/kelurahan yang masuk dalam BWK Selatan dalam RTRW Kota Denpasar, seperti: Kelurahan Sanur, Desa Sanur Kaja, Desa Sanur Kauh, Kelurahan Panjer, Kelurahan Sesetan, Desa Sidakarya, Pemogan, Pedungan, dan Kelurahan Serangan.

Secara diagramatis, peta destinasi pariwisata Kota Denpasar diperlihatkan pada Peta 5.1 berikut:



Peta 5.1 Peta Destinasi Pariwisata Kota Denpasar

Jangka waktu perencanaan yang dicanangkan adalah selama jangka waktu 12 (dua belas) tahun, yaitu tahun 2018 - 2030. Namun demikian, kegiatan peninjauan kembali dapat dilakukan 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun, atau dapat dilakukan peninjauan kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun dalam hal-hal khusus seperti terdapat kondisi strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan; atau terdapat kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan batas wilayah daerah yang termasuk dalam deliniasi kawasan ini; atau terjadi perubahan RTRWN, RTRWP Bali, dan RTRWK Kota Denpasar yang berkaitan dengan penataan ruang di kawasan ini.

Sasaran yang akan diwujudkan dalam pengaturan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Kota Denpasar ini adalah terwujudnya: arah pengembangan wilayah, arah kebijakan; dan strategi pembangunan kepariwisataan Kota Denpasar.

1. Arah Pengembangan Wilayah

Arah pengembangan wilayah pariwisata di Kota Denpasar dikelompokkan menjadi 4 wilayah pengembangan, meliputi: (a) Destinasi Pariwisata Denpasar Tengah; (b) Destinasi Pariwisata Denpasar Utara-Barat; (c) Destinasi Pariwisata Denpasar Timur; dan (d) Destinasi Pariwisata Denpasar Selatan.

2. Arah Kebijakan

Arah kebijakan pembangunan kepariwisataan di Kota Denpasar meliputi 4 (empat) arah kebijakan berikut:

A. Arah Kebijakan Destinasi

Peningkatan kualitas destinasi pariwisata yang berstandar internasional, serta melakukan diversifikasi daya tarik wisata alam, budaya, dan buatan berbasis potensi lokal dalam rangka

peningkatan jumlah kunjungan, lama tinggal dan pengeluaran wisatawan untuk kesejahteraan masyarakat.

B. Arah Kebijakan Industri

Peningkatan kualitas industri pariwisata yang berdaya saing internasional, berkelanjutan, dan berwawasan budaya Bali, serta pembangunan industri pariwisata yang bertanggungjawab dan terkendali.

C. Arah Kebijakan Pemasaran

Peningkatan citra destinasi melalui *integrated branding* dan sistem pemasaran yang inovatif dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi.

D. Arah Kebijakan Kelembagaan (Tata Kelola)

Pengelolaan destinasi pariwisata berkelanjutan berbasis masyarakat yang didukung oleh sumber daya manusia profesional dengan memperhatikan daya dukung (*carrying capacity*).

3. Strategi Pembangunan

A. Strategi Pembangunan Destinasi

1. Meningkatkan kualitas pariwisata Kota Denpasar melalui peningkatan keamanan, keramahtamahan, dan fasilitas pariwisata dengan memanfaatkan dukungan dari Kementerian Pariwisata

2. Meningkatkan kualitas destinasi Sanur sebagai bagian dari KSPN untuk menjadi motor penggerak peningkatan jumlah kunjungan wisatawan ke Kota Denpasar

3. Diversifikasi *event* budaya untuk menarik minat wisatawan

4. Meningkatkan kesiapan destinasi dalam menghadapi kemungkinan terjadinya bencana alam dengan

mengoptimalkan program KSPN yang didukung oleh Kementerian Pariwisata

5. Meningkatkan kualitas destinasi melalui peningkatan kualitas SDM, produk, fasilitas, dan layanan untuk meningkatkan daya saing destinasi dan kepuasan wisatawan

6. Diversifikasi daya tarik wisata alam, budaya, dan buatan untuk meningkatkan lama tinggal dan pengeluaran wisatawan

7. Meningkatkan upaya kebersihan lingkungan, optimalisasi sistem transportasi, memperbaiki sistem drainase, penegakan aturan (*law enforcement*), dan penataan pantai untuk meningkatkan kualitas sarana dan prasarana pendukung destinasi

8. Meningkatkan anggaran pemerintah Kota Denpasar di bidang kepariwisataan dengan dukungan Pemerintah Pusat untuk mengatasi berbagai kelemahan (kebersihan, transportasi, drainase, penataan pantai, kualitas SDM, dan fasilitas apresiasi budaya) demi tercapainya pariwisata berkelanjutan berbasis Tri Hita Karana

9. Antisipasi bencana banjir dengan meningkatkan kebersihan lingkungan (sampah), dan perbaikan drainase.

B. Strategi Pembangunan Industri

1. Meningkatkan kualitas produk dan layanan pariwisata yang berstandar internasional

2. Meningkatkan kualitas SDM industri pariwisata

3. Mengembangkan potensi ekonomi kreatif pendukung pariwisata, bekerjasama dengan Badan Kreatif Denpasar

4. Meningkatkan kunjungan dan lama tinggal wisatawan melalui diversifikasi paket wisata alam dan budaya kreatif yang memberikan pengalaman baru yang berkesan bagi wisatawan

5. Meningkatkan peranan biro perjalanan wisata dalam pengembangan paket wisata *city tour*

6. Meningkatkan peluang kerja dan kesempatan berusaha di bidang kepariwisataan bagi masyarakat di Kota Denpasar.

C. Strategi Pembangunan Pemasaran

1. Meningkatkan citra Kota Denpasar melalui pemasaran pariwisata terpadu berbasis teknologi informasi dan komunikasi yang dilaksanakan oleh BPPD Kota Denpasar bekerjasama dengan Kementerian Pariwisata.

2. Meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan dengan memanfaatkan potensi Kota Denpasar sebagai ibukota provinsi dengan penduduk yang ramah, potensi ekonomi kreatif, dan ketersediaan pasar seni.

3. Meningkatkan minat wisatawan untuk mengikuti *city tour* melalui pemasaran pariwisata secara terpadu dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi.

D. Strategi Pembangunan Kelembagaan

1. Meningkatkan sistem keamanan yang melibatkan masyarakat untuk mengatasi ancaman terorisme

2. Meningkatkan kondisi keamanan, kelestarian budaya dan lingkungan serta keramahtamahan masyarakat melalui penguatan sistem manajemen kependudukan

3. Meningkatkan pengawasan dan penegakan aturan mengenai lokasi pemukiman penduduk migran yang kumuh tanpa sistem sanitasi dan kebersihan lingkungan yang memadai

4. Menegakan aturan di bidang kependudukan untuk menjaga keamanan dan ketertiban di destinasi pariwisata

5. Meningkatkan penegakan aturan (*law enforcement*) di bidang investasi dan pembangunan fasilitas pariwisata agar lebih tertib dan terkendali.

5.2 Ruang Lingkup Materi dan Jangkauan Pengaturan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah

Ruang lingkup materi muatan, arah dan jangkauan pengaturan Rencana Induk Pengembangan Kepariwisataan Kota Denpasar mencakup:

A. Ketentuan Umum

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011, Lampiran II menentukan ketentuan umum tersebut sebagai berikut:

1. Ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa.

2. Ketentuan umum diletakkan dalam bab satu. Jika dalam Peraturan Perundang-undangan tidak dilakukan pengelompokan bab, ketentuan umum diletakkan dalam pasal atau beberapa pasal awal.

3. Ketentuan umum dapat memuat lebih dari satu pasal.

4. Ketentuan umum berisi:

a. batasan pengertian atau definisi.

b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi.

c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

5. Jika ketentuan umum memuat batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim lebih dari satu, maka masing-masing uraiannya diberi nomor urut dengan angka Arab dan diawali dengan huruf kapital serta diakhiri dengan tanda baca titik.

6. Kata atau istilah yang dimuat dalam ketentuan umum hanyalah kata atau istilah yang digunakan berulang-ulang di dalam pasal atau beberapa pasal selanjutnya.

7. Apabila rumusan definisi dari suatu Peraturan Perundang-undangan dirumuskan kembali dalam Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk, rumusan definisi tersebut harus sama dengan rumusan definisi dalam Peraturan Perundang-undangan yang telah berlaku tersebut.

8. Rumusan batasan pengertian dari suatu Peraturan Perundang undangan dapat berbeda dengan rumusan Peraturan Perundang undangan yang lain karena disesuaikan dengan kebutuhan terkait dengan materi muatan yang akan diatur.

9. Jika suatu kata atau istilah hanya digunakan satu kali, namun kata atau istilah itu diperlukan pengertiannya untuk suatu bab, bagian atau paragraf tertentu, kata atau istilah itu diberi definisi.

10. Jika suatu batasan pengertian atau definisi perlu dikutip kembali di dalam ketentuan umum suatu peraturan pelaksanaan, maka rumusan batasan pengertian atau definisi di dalam peraturan pelaksanaan harus sama dengan rumusan batasan pengertian atau definisi yang terdapat di dalam peraturan lebih tinggi yang dilaksanakan tersebut.

11. Karena batasan pengertian atau definisi, singkatan, atau akronim berfungsi untuk menjelaskan makna suatu kata atau istilah maka batasan pengertian atau definisi, singkatan, atau akronim tidak perlu diberi penjelasan, dan karena itu harus dirumuskan dengan lengkap dan jelas sehingga tidak menimbulkan pengertian ganda.

12. Penulisan huruf awal tiap kata atau istilah yang sudah didefinisikan atau diberi batasan pengertian dalam ketentuan umum ditulis dengan huruf kapital baik digunakan dalam norma yang diatur, penjelasan maupun dalam lampiran.

13. Urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum Mengikuti ketentuan sebagai berikut:

    a. pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus.

    b. pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu.

    c. pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya diletakkan berdekatan secara berurutan.

Berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksudkan di atas, maka ketentuan umum yang dirumuskan dalam Rencana Induk Pengembangan Kepariwisataan Daerah ini, antara lain:

1. Daerah adalah Kota Denpasar.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Denpasar.
3. Walikota adalah Walikota Denpasar.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Denpasar.
5. Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Tahun 2018-2030, yang selanjutnya disingkat RIPPARDA Tahun 2018-2030 adalah pedoman utama bagi perencanaan, pengelolaan, dan pengendalian pembangunan kepariwisataan di tingkat kota yang berisi prinsip, visi, misi, tujuan, sasaran, kebijakan, strategi, dan program yang perlu dilakukan oleh para pemangku kepentingan dalam pembangunan kepariwisataan.
6. 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 jangka waktu sementara.
7. Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah.
8. Kepariwisataan adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, pemerintah, pemerintah daerah, dan pengusaha.
9. Wisatawan adalah orang yang melakukan wisata.
10. Destinasi pariwisata adalah kawasan geografis yang berada dalam satu atau lebih wilayah administratif yang di dalamnya terdapat daya tarik wisata, fasilitas umum, fasilitas pariwisata, aksesibilitas, serta masyarakat yang saling terkait dan melengkapi terwujudnya kepariwisataan.
11. Industri pariwisata adalah kumpulan usaha pariwisata yang

saling terkait dalam rangka menghasilkan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dalam penyelenggaraan pariwisata.

12. Usaha pariwisata adalah usaha yang menyediakan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dan penyelenggaraan pariwisata.
13. Fasilitas penunjang pariwisata adalah produk dan pelayanan yang dibutuhkan untuk menunjang terpenuhinya kebutuhan berwisata wisatawan.
14. Pemasaran pariwisata adalah serangkaian proses untuk menciptakan, mengkomunikasikan, menyampaikan produk wisata, dan mengelola relasi dengan wisatawan untuk mengembangkan kepariwisataan dan seluruh pemangku kepentingannya.
15. Kelembagaan kepariwisataan adalah kesatuan unsur beserta jaringannya yang dikembangkan secara terorganisasi, meliputi Pemerintah, Pemerintah Daerah, swasta dan masyarakat, sumber daya manusia, regulasi, dan mekanisme operasional yang secara berkesinambungan guna menghasilkan perubahan ke arah pencapaian tujuan di bidang kepariwisataan.
16. Daya tarik wisata adalah segala sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya, dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisatawan.
17. Kawasan daya tarik wisata (KDTW) adalah kawasan yang berada di luar Kawasan Pariwisata yang memiliki lebih dari satu daya tarik wisata.
18. Kawasan pariwisata (KP) adalah adalah kawasan strategis pariwisata yang berada dalam geografis satu atau lebih wilayah administrasi desa/kelurahan yang di dalamnya terdapat potensi daya tarik wisata, aksesibilitas yang tinggi, ketersediaan fasilitas umum dan fasilitas pariwisata serta aktivitas sosial budaya

masyarakat yang saling mendukung dalam perwujudan kepariwisataan.

19. Kawasan strategis pariwisata (KSP) adalah adalah kawasan yang memiliki fungsi utama pariwisata atau memiliki potensi untuk pengembangan pariwisata yang mempunyai pengaruh penting dalam satu atau lebihaspek,seperti pertumbuhan ekonomi, sosial dan budaya, pemberdayaan sumber daya alam, daya dukung lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan.
20. Kawasan pengembangan pariwisata (KPP) adalah suatu ruang pariwisata yang mencakup luasan area tertentu sebagai suatu kawasan dengan komponen kepariwisataannya, serta memiliki karakter atau tema produk wisata tertentu yang dominan dan melekat kuat sebagai komponen pencitraan kawasan tersebut.
21. Berwawasan lingkungan adalah konsep pembangunan berkelanjutan yang mengoptimalkan manfaat sumber daya alam dan sumber daya manusia dengan cara menyelaraskan aktivitas manusia dengan kemampuan sumber daya alam untuk menopangnya.
22. Berbasis masyarakat adalah konsep pengembangan dengan melibatkan masyarakat Daerah dan dapat dipertanggungjawabkan dari aspek sosial dan lingkungan hidup.
23. Pariwisata perdesaan adalah suatu kegiatan pariwisata di wilayah perdesaan yang menawarkan daya tarik wisata berupa suasana perdesaan, baik kehidupan sosial, ekonomi, adat-istiadat, arsitektur bangunan, maupun struktur tata ruang desa yang unik dan menarik.
24. Agrowisata adalah suatu kegiatan pariwisata yang memanfaatkan usaha pertanian dan segala aktivitas terkait sebagai daya tarik wisata untuk tujuan rekreasi dan edukasi, serta memberikan nilai tambah bagi usaha pertanian tersebut.

25. Ekowisata adalah suatu konsep pengembangan dan penyelenggaraan kegiatan pariwisata berbasis pemanfaatan lingkungan untuk perlindungan, serta berintikan partisipasi aktif masyarakat, dan dengan penyajian produk bermuatan pendidikan dan pembelajaran, berdampak negatif minimal, memberikan kontribusi positif terhadap pembangunan ekonomi daerah, dan diberlakukan bagi kawasan lindung, kawasan terbuka, kawasan alam, serta kawasan budaya.
26. Zonafikasi adalah pembagian atau pemecahan suatu areal menjadi beberapa bagian, sesuai dengan fungsi dan tujuan pengelolaan.

B. Materi Pokok Yang Diatur

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011, Lampiran II menentukan materi pokok yang akan diatur disusun dengan berpedoman pada kriteria sebagai berikut:

a. Materi pokok yang diatur ditempatkan langsung setelah bab ketentuan umum, dan jika tidak ada pengelompokkan bab, materi pokok yang diatur diletakkan setelah pasal atau beberapa pasal ketentuan umum.
b. Pembagian materi pokok ke dalam kelompok yang lebih kecil dilakukan menurut kriteria yang dijadikan dasar pembagian.
c. Pembagian berdasarkan hak atau kepentingan yang dilindungi, seperti pembagian dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
d. pembagian berdasarkan urutan/kronologis, seperti pembagian dalam hukum acara pidana, dimulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan tingkat pertama, tingkat banding, tingkat kasasi, dan peninjauan kembali.
e. pembagian berdasarkan urutan jenjang jabatan, seperti Jaksa Agung, Wakil Jaksa Agung, dan Jaksa Agung Muda.

Berdasarkan pada pedoman kriteria diatas, materi pokok yang diatur dalam Rencana Induk Pengembangan Kepariwisataan Daerah Kota Denpasar terdiri dari :

No	Bab	Tentang	Pasal
1	I	Ketentuan Umum	1
2	II	Kedudukan, Ruang Lingkup, dan Jangka Waktu Perencanaan	2- 5
3	III	Prinsip, Visi dan Misi	6 – 8
4	IV	Tujuan, Sasaran dan Kebijakan	9 - 11
5	V	Strategi Pembangunan Kepariwisataan	12 – 16
6	VI	Rencana Pengembangan Perwilayahan Pariwisata	17 – 40
7	VII	Rencana Program Pembangunan Pariwisata	41
8	VIII	Pengawasan dan Pengendalian	42
9	IX	Ketentuan Penutup	43-44

RIPPARDA Kota Denpasar Tahun 2018-2030 mempunyai kedudukan sebagai berikut :

a. Merupakan penjabaran dari visi dan misi pembangunan Daerah serta kebijakan pembangunan yang berlaku.
b. Sebagai dasar hukum dan dasar pertimbangan di dalam menyusun Rencana Pembangunan Jangka Pendek, Menengah dan Panjang Bidang Pariwisata dan Rencana Strategis Dinas Pariwisata Daerah.
c. Sebagai dasar perencanaan, pengelolaan, dan pengendalian pembangunan kepariwisataan Daerah.

Dengan jangka waktu terhitung mulai dari Tahun 2018 – 2030, maka RIPARDA Kota Denpasar, direncanakan dalam 3(tiga) periode yaitu :

a. Rencana jangka pendek, Tahun 2018-2021;
b. Rencana jangka menengah, Tahun 2018-2026; dan
c. Rencana jangka panjang, Tahun 2018-2030.

Ada 2 (dua) pemikiran yang dapat diutarakan untuk pengaturan lebih lanjut dari tiap rencana tersebut di atas, pemikiran pertama diatur lebih lanjut dalam bentuk peraturan walikota. Logika hukumnya, karena hierarki norma hukum yang bersifat pengaturan dibawah Perda yaitu Peraturan Walikota. Akan tetapi dari sudut substansi materi yang diatur berupa Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah, substansi materinya terlalu luas untuk diatur dalam peraturan walikota.

Pemikiran kedua, diatur tersendiri dalam bentuk peraturan daerah. Argumentasi hukum nya, berdasarkan ketentuan Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menentukan Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.

Dengan demikan berdasarkan argumen hukum di atas, maka Rencana jangka pendek, Tahun 2018-2021, Rencana jangka menengah, Tahun 2018-2026, dan Rencana jangka panjang, Tahun 2018-2030 yang diatur dalam RIPPARDA lebih tepat dituangkan dalam Peraturan Daerah.

C. Ketentuan Sanksi

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011, Lampiran II khususnya berkaitan dengan pengaturan sanksi pidana menentukan jika diperlukan. Hal ini berarti pengaturan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah tidak bersifat mutlak, tergantung dari kebutuhan.

D. Ketentuan Peralihan

Ketentuan Peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap Peraturan Perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk:

a. menghindari terjadinya kekosongan hukum.
b. menjamin kepastian hukum.
c. memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
d. mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

Berdasarkan kajian pada landasan yuridis, ditemukan bahwa belum ada pengaturan berupa Peraturan Daerah Kota Denpasar tentang Rencana Induk Pengembangan Kepariwisataan Daerah. Dengan tidak adanya peraturan daerah tentang Rencana Induk Pengembangan Kepariwisataan, maka tidak ada kajian berupa penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Daerah lama terhadap Peraturan Perundang-undangan yang baru. Dengan demikian, dalam Peraturan Daerah Kota Denpasar tentang Rencana Induk Pengembangan Kepariwisataan Daerah ini tidak mengatur tentang Ketentuan Peralihan.

BAB VI
PENUTUP

6.1 Kesimpulan

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan, dapat ditarik kesimpulan:

a) Pemerintah Kota Denpasar belum mempunyai Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah (RIPPDA).
b) Hasil kajian secara normatif dan praktik empiris merekomendasikan perlu disusun Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah (RIPPDA) Kota Denpasar.
c) Dasar kewenangan daerah untuk membentuk Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan. Peraturan Daerah dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah. Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah (RIPPDA) Kota Denpasar juga ditentukan secara tegas dalam Pasal 8 ayat (1) dan Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan.

6.2 Saran

a) Menyiapkan segera Rancangan Peraturan Daerah yang mengatur tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah (RIPPDA) Kota Denpasar.
b) Perlu diselenggarakan proses konsultasi publik sehingga masyarakat memperoleh akses partisipasi dalam penyusunan

Rancangan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah (RIPPDA) Kota Denpasar. Partisipasi masyarakat dilakukan dalam bentuk konsultasi publik, diskusi kelompok terpumpun (*focus group discussion/FGD*), dan penyerapan aspirasi lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

Capra, F. 2002. *Jaring-Jaring Kehidupan Visi Baru Epistemologi dan Kehidupan*. Yogyakarta: Fajar Pustaka Baru

Cernea, Michael M. 1991. *Mengutamakan Manusia dalam Pembangunan*. (Basiliu Bengo, Teko penerjemah). Jakarta : Universitas Indonesia.

Geriya, I Wayan, I GW Murjanayasa, Pande Made Suputra, Putu Sukardja, Komang Ria Sutriawan, I Nyoman Mardika & I Made Astrawan. 2010. *Kebudayaan Unggul Inventori Unsur Unggulan sebagai Basis Kota Denpasar Kreatif*. Denpasar: Bappeda Kota Denpasar.

Griffin, David Ray. 2005. *Visi-Visi Postmodern Spiritualitas dan Masyarakat.* (Penerjemah : Gunawan Admiranto). Yogyakarta : Kanisius.

Ibrahim, Johnny, 2006, *Teori dan Metodelogi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan kedua, Bayumedia Publishing, Malang.

Korten, David C. 1986 (ed.). *Community Management : Asian Experience and Perspektives*. Connncticut : Kumarian Press.

Mardika, I Nyoman, I Made Mardika dan A.A.Rai Sita Laksmi. Editor: I Wayan Geriya. 2010. *Pusaka Budaya Representasi Ragam Pusaka dan Tantangan Konservasi di Kota Denpasar, Bali.* Denpasar: Bappeda Kota Denpasar.

Nickerson, R. S. (1996). *Hempel's Paradox and Wason's Selection task: Logical and Psychological Puzzles of Confirmation. Thinking and Reasoning*, 2, 1-31.

Ooi, Can-Seng. 2006. *Tourism and the Creative Economy in Singapore*.

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Kepariwisataan Budaya Bali.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2008 Tentang Pengembangan Kawasan Strategis cepat Tumbuh di Daerah.

Peraturan Pemerintah No.26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 48).

Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional Tahun 2010 – 2025 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5262).

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan (Sarbagita).

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Masterplan Percepatan Dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2014 Tentang Pengawasan Dan Pengendalian Kepariwisataan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 140).

Resen, Made Gde Subha Karma, 2015, Pengaturan Badan Usaha Milik Daerah Berdasarkan Good Governance dan Good Corporate Governance, Disertasi, Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Soeprapto, Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-undangan*, Penerbit Kanisius, Jogjakarta.

Sumardjono, Maria, S. W., 1996, Argumentasi Hukum, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Undang Undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725)

Undang-Undang Nomor 69 tahun 1958 (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 122 Tahun 1958).

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4966)

Wells M.P. and K.E. Brandon. 1991. "The Principle and Practice of Buffer Zones and Local Participation in Biodiversity Conservation " in *Ambio* , Volume 22 , No 2-3 : 157-162.

West P. and S.R. Brechin (Eds). 1991. *Residents People and national Parks. Social Dilemunas and Strategies in International Conservation.* Tucson : The University of Arizona Press.

Wignyosoebroto, Soetandyo, 2002, *Hukum : Paradigma, Metode dan Masalah,* Elsham dan HuMa, Jakarta.

Wirawan, A.A.Bagus, IBG Wirawibawa Mantra, I Wayan Tagel Eddy, I Wayan Sukiada dan I.B.Jelantik Sutanegara Pidada. 2011. *Sejarah Kota Denpasar dari Keraton Menjadi Kota (1788-2010).* (Laporan Penelitian). Denpasar: Bappeda Kota Denpasar.

Yoeti, *Oka A.* 1985. *Pariwisata Budaya Masalah dan Solusinya.* Jakarta: PT. Pradnya Paramita.

Yozcu dan İçöz. 2010. "A Model Proposal on the Use of Creative Tourism Experiences in Congress Tourism and the Congress Marketing Mix". *PASOS. Revista de Turismoy Patrimonio Cultural.* ISSN 1695-7121.