



## Tinjauan Yuridis Terhadap Zonasi Objek Wisata Pulau Kumayan Berdasarkan Perda Kota Bengkulu Nomor 04 Tahun 2021 Tentang RTRW

Fathurrahman Hadi<sup>1</sup>, Fadhil Muhammad<sup>2</sup>, M. Primananda A.H<sup>3</sup>, Desi Hafizah<sup>4</sup>

Universitas Bengkulu, Indonesia<sup>1-4</sup>

Email Korespondensi : [fathurrahmanhdi@gmail.com](mailto:fathurrahmanhdi@gmail.com)<sup>1</sup>, [fadhil.m2005@gmail.com](mailto:fadhil.m2005@gmail.com)<sup>2</sup>,  
[primananda2005@gmail.com](mailto:primananda2005@gmail.com)<sup>3</sup>, [dhafizah@unib.ac.id](mailto:dhafizah@unib.ac.id)<sup>4</sup>

Article received: 01 Januari 2026, Review process: 12 Januari 2026

Article Accepted: 22 Maret 2026, Article published: 13 Mei 2026

### ABSTRACT

*The development of the natural tourism sector in Bengkulu City requires legal certainty in spatial utilization to prevent overlap between land functions and damage to the surrounding mangrove ecosystem. This study aims to analyze the suitability of zoning designation for the Kumayan Island Tourist Attraction with Bengkulu City Regional Regulation Number 04 of 2021 concerning the Regional Spatial Plan. The research method used is normative juridical, employing both a statutory approach and a conceptual approach. The data obtained consist of primary, secondary, and tertiary legal materials, which are analyzed using a descriptive qualitative method. The results of this study indicate that the implementation of zoning for Kumayan Island as a natural tourism object still faces challenges in synchronizing the designation of protected areas and tourism development areas, as regulated in Bengkulu City Regional Regulation Number 04 of 2021 concerning the Spatial and Regional Planning. Although juridically Kumayan Island has been designated as part of a tourism development sub-region, in practice there are still inconsistencies between existing spatial use and the strict zoning directives. The findings of this study emphasize the need for integrated supervision by the Bengkulu City Government, as well as the synchronization of spatial utilization control instruments such as permits and sanctions, in order to ensure the sustainability of environmental functions around the Kumayan Island Tourist Attraction in accordance with the mandates of the Spatial and Regional Planning.*

**Keywords:** *Juridical Review, Zoning, Kumayan Island, Spatial Plan, Bengkulu City*

### ABSTRAK

*Perkembangan pada sektor pariwisata alam di Kota Bengkulu menuntut adanya kepastian hukum dalam pemanfaatan ruang guna mencegah tumpang tindih antara fungsi lahan dan kerusakan pada ekosistem mangrove sekitarnya. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kesesuaian penetapan zonasi pada Objek Wisata Pulau Kumayan terhadap Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 04 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Adapun kemudian data yang didapat terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, tersier dan dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi zonasi Pulau Kumayan sebagai objek wisata alam masih menghadapi tantangan sinkronisasi antara penetapan kawasan lindung dan kawasan budidaya pariwisata sebagaimana diatur dalam Perda Kota Bengkulu Nomor 04 Tahun 2021 Tentang RTRW. Meskipun secara yuridis Pulau Kumayan telah ditetapkan sebagai*

*bagian dari sub-wilayah pengembangan wisata, namun dalam praktiknya masih ditemukan ketidaksesuaian antara pemanfaatan ruang eksisting dengan arahan zonasi yang ketat. Temuan dari penelitian ini menekankan perlunya pengawasan terpadu dari Pemerintah Kota Bengkulu serta sinkronisasi instrumen pengendalian pemanfaatan ruang seperti perizinan dan sanksi guna menjamin keberlanjutan fungsi lingkungan hidup disekitar Objek Wisata Pulau Kumayan sesuai dengan amanat RTRW.*

**Kata Kunci:** Tinjauan Yuridis, Zonasi, Pulau Kumayan, RTRW, Kota Bengkulu

## PENDAHULUAN

Negara Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengatur peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan ruang demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pengaturan tata ruang menjadi instrumen yuridis yang sangat penting dalam mengintegrasikan berbagai kepentingan seperti pengelolaan pada sektor pembangunan, terkhususnya pada sektor pembangunan pariwisata. Hal ini dilakukan sebagai upaya dalam meningkatkan produktivitas, daya saing global, serta mampu menciptakan kemandirian ekonomi bangsa secara berkelanjutan. Pada tingkat daerah, pemerintah menyerahkan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah otonom untuk mengatur rumah tangganya sendiri dengan berdasarkan pada prinsip otonomi seluas-luasnya dan diatur utama dalam ketentuan pada Pasal 1 Angka (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan ini dimanifestasikan melalui kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang berfungsi sebagai pedoman dalam menjaga keseimbangan antara pembangunan ekonomi daerah dan hal yang menjadi penting dapat memperhatikan kelestarian lingkungan hidup.

Pada wilayah pesisir barat daya pulau Sumatera terdapat Kota Bengkulu, yang merupakan salah satu daerah dengan potensi pariwisata alam yang luar biasa dari segi keindahan alam di tiap daerahnya sebagai daya tarik wisata luar untuk berkunjung. Mengacu pada data Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Bengkulu, jumlah perjalanan wisatawan domestik pada tahun 2025 tercatat melampaui 2,3 juta kunjungan, dengan Kota Bengkulu sebagai tujuan utama wisatawan. Lonjakan ini tidak hanya menunjukkan besarnya minat wisatawan, tetapi juga menegaskan posisi penting pengembangan dan pembangunan pada sektor pariwisata alam dalam mendorong pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang mandiri, khususnya melalui retribusi pada bidang jasa rekreasi, perhotelan, perdagangan, dan transportasi. Hal ini merupakan dampak positif yang dapat dirasa dengan melalui pemanfaatan peluang dagang dan jasa dari pariwisata alam sebagai salah satu upaya dalam mendongkrak perekonomian lokal. Adapun dalam sebuah kasus pada objek penelitian ini yaitu Objek Wisata Pulau Kumayan terdapatnya tumpang tindih dalam penentuan batas-batas penggunaan atau pemanfaatan sebagian lahan (zonasi) konservasi, yang dimana sebagian pada sekitarnya merupakan kawasan Cagar Alam Mangrove yang berfungsi sebagai kawasan resapan air namun dialihfungsikan semata untuk tujuan komersil.

---

Objek Wisata Pulau Kumayan yang terdapat di Kota Bengkulu, merupakan destinasi wisata bernuansa alam dengan didominasi oleh ekosistem pohon mangrove, yang kemudian berdasarkan Keputusan Direktur Jendral Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem (KSDAE) Nomor SK. 397/KSDAE/SET/KSA. 0/10/2019 Tentang Blok Pengelolaan Taman Wisata Alam Danau Dendam Tak Sudah atau biasa disebut masyarakat setempat sebagai Danau Dendam Tak Sudah dengan luas lebih kurang 486 hektar. Sebagai objek wisata yang menawarkan ekosistem unik, Pulau Kumayan memiliki urgensi untuk diproteksi melalui sistem zonasi yang tegas agar dalam pemanfaatannya tidak keluar dari koridor hukum yang telah ditetapkan.

Dalam hal yang menjadi penting untuk dibahas pada permasalahan yang ditemukan pada penelitian ini yakni, menurunnya kualitas ekosistem pada kawasan Cagar Alam Mangrove sebagai kawasan resapan air akibat dari berbenturan dengan realita pemanfaatan ruang seperti pariwisata alam yang kurang bijak memerhatikan risiko yang dapat terjadi kedepannya. Maka dari itu, fenomena tumpang tindih lahan antara kawasan konservasi, kawasan lindung, dan kawasan budidaya pariwisata ini seringkali memicu ketidakpastian hukum. Jika pemanfaatan ruang di Pulau Kumayan tidak diselaraskan dengan amanat didalam Perda Kota Bengkulu Nomor 04 Tahun 2021, maka dikhawatirkan akan terjadi degradasi fungsi lingkungan dan konflik pemanfaatan ruang yang merugikan daerah dalam jangka panjang.

## METODE

Dalam metoda penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data berupa bahan primer, sekunder, dan tersier, dengan melalui pendekatan secara deskriptif kualitatif berdasarkan perundang-undangan (*statute approach*), guna dapat menelaah bagaimana status hukum pada zonasi Objek Wisata Pulau Kumayan berdasarkan Perda Kota Bengkulu Nomor 04 Tahun 2021 Tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW). Selain daripada itu, penelitian ini menggunakan pendekatan secara konseptual (*conceptual approach*) yang merujuk pada prinsip-prinsip hukum, doktrin, dan konsep penataan ruang yang ideal. Dalam penelitian hukum normatif ini pada dasarnya berfokus pada inventarisasi, sinkronisasi, dan penemuan hukum, serta mengidentifikasi celah hukum (*legal gap*) terhadap regulasi yang ada, terkhususnya dalam peraturan daerah Kota Bengkulu tersebut.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil pembahasan pada penelitian ini menunjukkan bahwa untuk mengetahui bagaimana tinjauan yuridis terhadap zonasi pada Objek Wisata Pulau Kumayan yang berada dalam sebagian kawasan Cagar Alam Danau Dusun Besar yang dialihfungsikan sebagai Taman Wisata Alam. Pada bagian ini peneliti akan membahas dan menjelaskan hasil yang didapat berdasarkan analisis yuridis normatif mengenai ketentuan zonasi atau pembagian wilayah dan pengelolaan pada Taman Wisata Alam yang berada dalam kawasan konservasi tersebut dengan mengacu pada norma terkait, seperti pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024 perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber

Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, kemudian Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2010 Tentang Pengusahaan Pariwisata Alam Di Suaka Margasatwa, Taman Nasional, Taman Hutan Raya, dan Taman Wisata Alam, dan terkhususnya juga pada Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 04 Tahun 2021 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

Penataan ruang merupakan salah satu instrumen penting dalam pembangunan daerah karena berkaitan langsung dengan pengelolaan wilayah, pemanfaatan sumber daya alam, serta perlindungan lingkungan hidup. Dalam konteks daerah pesisir dan kawasan wisata, pengaturan tata ruang memiliki fungsi strategis untuk menjamin keseimbangan antara kepentingan ekonomi, sosial, budaya, dan ekologis. Oleh karena itu, keberadaan Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 04 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) menjadi dasar hukum utama dalam menentukan arah pembangunan wilayah Kota Bengkulu, termasuk pengaturan kawasan wisata Pulau Kumayan. Pulau Kumayan sebagai salah satu objek wisata yang memiliki potensi kelautan dan pesisir yang besar memerlukan pengaturan zonasi yang jelas agar pemanfaatannya tidak menimbulkan kerusakan lingkungan maupun konflik kepentingan. Secara yuridis, konsep zonasi dalam RTRW merupakan bentuk pengelompokan wilayah berdasarkan fungsi tertentu yang bertujuan untuk menciptakan keteraturan pemanfaatan ruang. Pengaturan tersebut sejalan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menegaskan bahwa pemanfaatan ruang wajib memperhatikan daya dukung lingkungan, keberlanjutan pembangunan, dan kepentingan masyarakat.

Dalam Perda Kota Bengkulu Nomor 04 Tahun 2021, pengaturan zonasi kawasan wisata pada prinsipnya diarahkan untuk mendukung pengembangan pariwisata berbasis lingkungan dan berkelanjutan. Kawasan wisata pesisir dan pulau-pulau kecil diposisikan sebagai kawasan strategis yang memiliki nilai ekonomi sekaligus nilai ekologis. Dengan demikian, Pulau Kumayan tidak hanya dipandang sebagai objek ekonomi melalui sektor pariwisata, tetapi juga sebagai kawasan yang harus dilindungi dari aktivitas yang dapat merusak ekosistem pesisir. Secara normatif, zonasi dalam RTRW memiliki beberapa fungsi penting. Pertama, sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan ruang. Kedua, sebagai dasar pemberian izin pemanfaatan ruang. Ketiga, sebagai sarana perlindungan lingkungan hidup. Keempat, sebagai bentuk kepastian hukum bagi pemerintah, investor, maupun masyarakat. Dalam konteks Pulau Kumayan, keberadaan zonasi menjadi penting karena kawasan wisata seringkali menghadapi tekanan pembangunan yang berlebihan, seperti pembangunan fasilitas wisata tanpa izin, reklamasi, eksploitasi sumber daya laut, hingga alih fungsi kawasan konservasi.

Pengaturan zonasi objek wisata Pulau Kumayan harus dipahami sebagai implementasi asas keberlanjutan dalam hukum penataan ruang. Asas keberlanjutan menuntut agar pemanfaatan kawasan wisata tidak hanya berorientasi pada keuntungan ekonomi jangka pendek, tetapi juga memperhatikan kelestarian lingkungan untuk generasi mendatang. Oleh sebab itu, pemerintah daerah wajib memastikan bahwa seluruh aktivitas pembangunan di Pulau Kumayan sesuai dengan peruntukan ruang yang telah ditetapkan dalam RTRW. Dalam perspektif

hukum administrasi negara, RTRW merupakan bentuk kebijakan publik yang bersifat mengikat. Artinya, setiap kegiatan pembangunan yang bertentangan dengan zonasi dapat dianggap sebagai pelanggaran hukum administrasi. Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk memberikan sanksi administratif terhadap pelanggaran pemanfaatan ruang, mulai dari teguran tertulis, penghentian kegiatan, pencabutan izin, hingga pembongkaran bangunan. Hal ini menunjukkan bahwa zonasi bukan sekadar dokumen perencanaan, melainkan instrumen hukum yang memiliki daya paksa.

Pengaturan zonasi Pulau Kumayan juga harus memperhatikan keterpaduan antara RTRW dengan regulasi lain, seperti Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Dalam ketentuan tersebut dijelaskan bahwa pengelolaan wilayah pesisir harus dilakukan secara terpadu, partisipatif, dan berkelanjutan. Dengan demikian, pengembangan wisata Pulau Kumayan tidak boleh mengabaikan hak masyarakat pesisir maupun aspek konservasi lingkungan. Dari sudut pandang yuridis, keberadaan zonasi wisata juga berkaitan dengan konsep kepastian hukum. Kepastian hukum diperlukan agar tidak terjadi tumpang tindih pemanfaatan ruang antara sektor pariwisata, permukiman, perikanan, dan konservasi. Tanpa adanya zonasi yang jelas, potensi konflik pemanfaatan lahan akan semakin besar. Misalnya, pembangunan resort atau fasilitas wisata yang masuk ke kawasan lindung dapat menimbulkan sengketa hukum dan kerusakan lingkungan. Selain itu, pengaturan zonasi dalam RTRW Kota Bengkulu juga mencerminkan pelaksanaan otonomi daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di bidang penataan ruang. Kewenangan tersebut mencakup penyusunan RTRW, pengawasan pemanfaatan ruang, dan penegakan hukum terhadap pelanggaran tata ruang. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Bengkulu memiliki tanggung jawab penuh dalam memastikan bahwa pengembangan wisata Pulau Kumayan berjalan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Dalam praktiknya, implementasi zonasi sering menghadapi berbagai tantangan. Salah satu permasalahan utama adalah lemahnya pengawasan terhadap pemanfaatan ruang. Tidak jarang ditemukan pembangunan fasilitas wisata yang tidak sesuai dengan ketentuan RTRW. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum dan implementasi di lapangan. Padahal, secara teoritis, efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu faktor hukum, faktor penegak hukum, faktor sarana dan prasarana, faktor masyarakat, dan faktor budaya hukum. Apabila salah satu faktor tersebut tidak berjalan dengan baik, maka pelaksanaan zonasi akan mengalami hambatan. Dalam konteks Pulau Kumayan, pengawasan terhadap aktivitas wisata menjadi sangat penting karena kawasan pesisir memiliki karakteristik ekologis yang rentan. Kerusakan terumbu karang, pencemaran laut, dan abrasi pantai merupakan ancaman nyata apabila pengelolaan wisata tidak dilakukan secara hati-hati. Oleh karena itu, zonasi wisata seharusnya tidak hanya mengatur aspek pembangunan fisik, tetapi juga mengatur batas daya dukung lingkungan dan kapasitas wisatawan.

---

Keberadaan RTRW juga harus diintegrasikan dengan dokumen perencanaan lain, seperti Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan dokumen lingkungan hidup. Integrasi tersebut diperlukan agar pengaturan zonasi lebih rinci dan operasional. Dalam banyak kasus, lemahnya sinkronisasi antar dokumen perencanaan menyebabkan ketidakjelasan dalam implementasi kebijakan tata ruang. Akibatnya, pelaksanaan pembangunan seringkali tidak sesuai dengan prinsip keberlanjutan. Secara sosiologis, pengaturan zonasi wisata Pulau Kumayan juga harus mempertimbangkan keberadaan masyarakat lokal. Masyarakat pesisir memiliki hubungan sosial dan ekonomi yang erat dengan wilayah tersebut. Oleh karena itu, pengembangan kawasan wisata tidak boleh mengabaikan hak-hak masyarakat adat maupun masyarakat nelayan. Partisipasi masyarakat dalam penyusunan dan pelaksanaan zonasi menjadi penting untuk mencegah konflik sosial. Dari perspektif hukum lingkungan, zonasi wisata merupakan bagian dari upaya preventif dalam perlindungan lingkungan hidup. Konsep preventif menekankan pencegahan kerusakan sebelum terjadi. Dengan adanya pengaturan zonasi, pemerintah dapat membatasi aktivitas yang berpotensi menimbulkan pencemaran atau kerusakan ekosistem. Hal ini sejalan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Dalam implementasinya, pemerintah daerah juga harus memperhatikan prinsip good governance dalam pengelolaan kawasan wisata Pulau Kumayan. Prinsip tersebut mencakup transparansi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, dan penegakan hukum. Tanpa penerapan prinsip good governance, kebijakan zonasi berpotensi disalahgunakan untuk kepentingan tertentu, seperti pemberian izin pembangunan yang tidak sesuai dengan RTRW. Dengan demikian, secara yuridis pengaturan zonasi objek wisata Pulau Kumayan berdasarkan Perda Kota Bengkulu Nomor 04 Tahun 2021 tentang RTRW memiliki fungsi strategis sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan ruang, perlindungan lingkungan, serta jaminan kepastian hukum dalam pengembangan kawasan wisata. Namun, efektivitas pengaturan tersebut sangat bergantung pada konsistensi implementasi, pengawasan pemerintah daerah, serta partisipasi masyarakat dalam menjaga keberlanjutan kawasan wisata. Implementasi zonasi objek wisata Pulau Kumayan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 04 Tahun 2021 tentang RTRW pada dasarnya bertujuan untuk menciptakan pemanfaatan ruang yang tertib, terencana, dan berkelanjutan. Namun dalam praktiknya, pelaksanaan kebijakan zonasi tidak selalu berjalan secara optimal. Berbagai permasalahan yuridis maupun teknis masih ditemukan dalam pengelolaan kawasan wisata, khususnya yang berkaitan dengan pengawasan pemanfaatan ruang, sinkronisasi regulasi, dan penegakan hukum.

Secara teoritis, implementasi kebijakan tata ruang merupakan tahap penting setelah terbentuknya norma hukum. Sebaik apa pun substansi peraturan, apabila tidak dilaksanakan secara efektif maka tujuan hukum tidak akan tercapai. Dalam konteks Pulau Kumayan, implementasi zonasi seharusnya mampu menjadi instrumen untuk mengendalikan pembangunan kawasan wisata agar tetap sesuai dengan fungsi ruang yang telah ditetapkan dalam RTRW. Salah satu permasalahan utama dalam implementasi zonasi adalah adanya pembangunan yang tidak sesuai

---

dengan peruntukan ruang. Fenomena ini sering terjadi pada kawasan wisata pesisir karena tingginya minat investasi di sektor pariwisata. Pembangunan fasilitas wisata seperti penginapan, restoran, atau sarana hiburan kadang dilakukan tanpa memperhatikan ketentuan zonasi maupun analisis dampak lingkungan. Kondisi tersebut dapat menyebabkan terjadinya kerusakan lingkungan dan menurunkan kualitas ekosistem pesisir. Dalam perspektif hukum administrasi negara, pelanggaran zonasi merupakan bentuk pelanggaran terhadap ketentuan pemanfaatan ruang. Pemerintah daerah sebenarnya memiliki kewenangan untuk melakukan penertiban melalui pemberian sanksi administratif. Akan tetapi, dalam praktiknya penegakan hukum terhadap pelanggaran tata ruang seringkali belum berjalan efektif. Faktor lemahnya pengawasan dan rendahnya koordinasi antar instansi menjadi salah satu penyebab utama.

Permasalahan lain yang muncul adalah belum optimalnya sinkronisasi antara RTRW dengan kebijakan sektoral lainnya. Dalam beberapa kasus, izin pembangunan yang dikeluarkan oleh instansi tertentu tidak selalu selaras dengan ketentuan zonasi dalam RTRW. Hal ini menimbulkan tumpang tindih kebijakan dan berpotensi menimbulkan sengketa hukum. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi regulasi agar setiap kebijakan pembangunan memiliki dasar hukum yang konsisten. Selain persoalan regulasi, implementasi zonasi Pulau Kumayan juga menghadapi tantangan dari aspek sosial masyarakat. Sebagian masyarakat pesisir masih menggantungkan hidupnya pada aktivitas penangkapan ikan dan pemanfaatan sumber daya pesisir. Ketika kawasan tertentu ditetapkan sebagai zona wisata atau zona konservasi, masyarakat sering merasa akses mereka terhadap sumber daya menjadi terbatas. Apabila tidak diimbangi dengan kebijakan pemberdayaan masyarakat, kondisi tersebut dapat memicu konflik sosial. Dalam teori hukum progresif, hukum seharusnya hadir untuk memberikan manfaat dan keadilan bagi masyarakat. Oleh karena itu, penerapan zonasi tidak boleh semata-mata berorientasi pada kepentingan investasi atau pembangunan ekonomi. Pemerintah daerah perlu memastikan bahwa kebijakan zonasi juga memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat lokal.

Permasalahan berikutnya berkaitan dengan rendahnya kesadaran hukum masyarakat dan pelaku usaha terhadap pentingnya tata ruang. Masih terdapat anggapan bahwa kawasan wisata dapat dimanfaatkan secara bebas selama memberikan keuntungan ekonomi. Padahal, pemanfaatan ruang tanpa memperhatikan aturan dapat menimbulkan dampak negatif jangka panjang terhadap lingkungan hidup. Oleh sebab itu, sosialisasi mengenai ketentuan RTRW dan pentingnya perlindungan kawasan pesisir perlu ditingkatkan. Dari aspek lingkungan hidup, implementasi zonasi Pulau Kumayan juga menghadapi ancaman eksploitasi berlebihan. Aktivitas wisata yang tidak terkendali dapat menyebabkan pencemaran laut, kerusakan terumbu karang, dan penurunan kualitas lingkungan pesisir. Dalam hukum lingkungan, kondisi tersebut bertentangan dengan prinsip sustainable development yang menghendaki keseimbangan antara pembangunan ekonomi dan pelestarian lingkungan. Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk melakukan pengawasan terhadap aktivitas wisata agar tidak melebihi daya dukung lingkungan. Pengawasan tersebut dapat dilakukan melalui mekanisme

perizinan, inspeksi lapangan, dan evaluasi berkala terhadap pemanfaatan ruang. Selain itu, penerapan sanksi yang tegas terhadap pelanggaran zonasi juga diperlukan untuk menciptakan efek jera.

Implementasi zonasi juga berkaitan erat dengan konsep kepastian hukum. Apabila aturan zonasi tidak diterapkan secara konsisten, maka akan muncul ketidakpastian dalam pemanfaatan ruang. Investor, masyarakat, maupun pemerintah akan kesulitan menentukan batasan aktivitas yang diperbolehkan dalam kawasan wisata. Oleh karena itu, konsistensi penegakan RTRW menjadi syarat utama dalam menciptakan tata kelola kawasan wisata yang baik. Dalam perspektif otonomi daerah, Pemerintah Kota Bengkulu memiliki kewenangan sekaligus tanggung jawab untuk mengelola kawasan wisata Pulau Kumayan secara mandiri. Namun kewenangan tersebut harus dilaksanakan berdasarkan prinsip akuntabilitas dan kepatuhan terhadap hukum nasional. Artinya, kebijakan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Apabila ditinjau dari teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto, implementasi zonasi Pulau Kumayan dipengaruhi oleh lima faktor utama. Pertama, faktor hukumnya sendiri, yaitu kejelasan substansi RTRW. Kedua, faktor penegak hukum, yaitu aparat pemerintah daerah yang bertugas mengawasi pelaksanaan tata ruang. Ketiga, faktor sarana dan fasilitas, seperti ketersediaan data pemetaan dan teknologi pengawasan. Keempat, faktor masyarakat, yaitu tingkat kesadaran hukum masyarakat terhadap pentingnya tata ruang. Kelima, faktor budaya hukum, yaitu kebiasaan masyarakat dalam mematuhi aturan. Kelima faktor tersebut saling berkaitan dan menentukan keberhasilan implementasi zonasi wisata. Apabila salah satu faktor tidak berjalan optimal, maka kebijakan zonasi akan sulit mencapai tujuan yang diharapkan. Misalnya, aturan yang baik tidak akan efektif apabila pengawasan lemah atau masyarakat tidak memiliki kesadaran hukum yang memadai. Dengan demikian, implementasi zonasi objek wisata Pulau Kumayan berdasarkan Perda Kota Bengkulu Nomor 04 Tahun 2021 masih menghadapi berbagai tantangan yuridis dan praktis. Diperlukan penguatan pengawasan, harmonisasi regulasi, peningkatan partisipasi masyarakat, serta penegakan hukum yang konsisten agar pengelolaan kawasan wisata dapat berjalan sesuai dengan prinsip keberlanjutan dan kepastian hukum.

## SIMPULAN

Kesimpulan yang di dapat berdasarkan pembahasan yuridis normatif yang telah di uraikan sebelumnya yakni, pertama mengenai pengaturan zonasi objek wisata Pulau Kumayan dalam kerangka Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 04 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) secara yuridis telah memberikan landasan hukum yang memadai bagi pengendalian pemanfaatan ruang kawasan wisata. Zonasi dimaksud tidak semata-mata berfungsi sebagai instrumen perencanaan teknis, melainkan merupakan instrumen hukum yang bersifat mengikat dan memiliki daya paksa (afdwingbaar) dalam perspektif hukum administrasi negara. Hal tersebut sejalan dengan amanat Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menegaskan kewajiban memperhatikan daya dukung lingkungan, prinsip keberlanjutan, dan kepentingan

masyarakat dalam setiap pemanfaatan ruang. Kedua, secara normatif terdapat kewajiban keterpaduan antara RTRW dengan regulasi vertikal maupun sektoral lainnya, antara lain Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2010 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam, serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Ketidadaan harmonisasi antar regulasi tersebut berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan (*overlapping authority*) dan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) dalam pengelolaan kawasan konservasi yang dialihfungsikan sebagai Taman Wisata Alam, sebagaimana halnya kawasan Cagar Alam Danau Dusun Besar yang sebagiannya mencakup wilayah Pulau Kumayan. Ketiga, implementasi kebijakan zonasi objek wisata Pulau Kumayan dalam tataran praktis belum berjalan secara optimal. Apabila dianalisis menggunakan teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto, kegagalan implementasi tersebut bersumber dari lemahnya sinergi antara lima faktor determinan, yakni: substansi hukum yang belum sepenuhnya operasional; kapasitas aparat penegak hukum daerah yang belum memadai; keterbatasan sarana dan prasarana pengawasan; rendahnya kesadaran hukum masyarakat dan pelaku usaha; serta belum terbentuknya budaya hukum yang kondusif dalam mematuhi ketentuan tata ruang. Kondisi demikian menciptakan kesenjangan normatif (*normative gap*) antara *das sollen* dan *das sein* dalam pengelolaan kawasan wisata. Keempat, dari perspektif hukum lingkungan, pengelolaan kawasan wisata Pulau Kumayan wajib berpijak pada prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dan asas preventif, yakni mencegah terjadinya kerusakan ekosistem pesisir sebelum dampaknya tidak dapat dipulihkan. Pemanfaatan kawasan yang melampaui daya dukung lingkungan tidak hanya bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan, tetapi juga mengancam keberlangsungan ekosistem terumbu karang, keanekaragaman hayati laut, dan kualitas lingkungan pesisir secara jangka panjang. Kelima, dalam perspektif otonomi daerah dan prinsip *good governance*, Pemerintah Kota Bengkulu memiliki kewenangan sekaligus tanggung jawab konstitusional untuk memastikan pengembangan wisata Pulau Kumayan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan RTRW dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penerapan prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi publik, dan penegakan hukum yang konsisten merupakan prasyarat mutlak agar kebijakan zonasi tidak disalahgunakan dan benar-benar memberikan kemanfaatan hukum (*doelmatigheid*) bagi seluruh pemangku kepentingan, termasuk masyarakat pesisir yang secara sosial-ekonomi bergantung pada keberadaan kawasan tersebut.

Dengan demikian, efektivitas pengaturan zonasi objek wisata Pulau Kumayan sangat ditentukan oleh konsistensi implementasi regulasi, penguatan kapasitas pengawasan pemerintah daerah, harmonisasi antar regulasi yang relevan, serta pelibatan aktif masyarakat dalam setiap tahapan pengelolaan kawasan wisata guna mewujudkan pengelolaan yang berkeadilan, berkelanjutan, dan berkepastian hukum.

---

---

**DAFTAR RUJUKAN**

- Baharun, H. (2016). Manajemen Kinerja Dalam Meningkatkan Competitive Advantage Pada Lembaga Pendidikan Islam. *At-Tajdid: Jurnal Ilmu Tarbiyah*, 5(2), 243-262.
- Ella Martina Chayati, dkk. Dampak Pengembangan Objek Wisata Pulau Kumayan Kota Bengkulu. *Innovative: Journal Of Social Science Research*, 5(4), 3011-3023.
- Utami, D. S. P., Isnaini, D., & Hanif, P. (2024). Potensi Dan Kendala Pengembangan Wisata Syariah Pada Objek Wisata Pulau Kumayan. *JURNAL ILMIAH EDUNOMIKA*, 8(4), 1-7.
- Hasni. *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah dalam Konteks UUPA, UUPR, dan UUPLH*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016, hlm. 45.
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik. *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*. Bandung: Nuansa Cendekia, 2023.
- Lutfi Muta'ali. *Penataan Ruang Wilayah dan Kota: Tinjauan Normatif-Teknis*. Yogyakarta: Badan Penerbit Fakultas Geografi UGM, 2013.
- Suwardjoko P. Warpani. *Pariwisata dalam Tata Ruang Wilayah*. Bandung: Penerbit ITB, 2007.
- Imam Koeswahyono. *Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang di Indonesia*. Malang: UB Press, 2012.