

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Indonesia adalah Negara hukum, segala sesuatunya diatur dengan hukum seperti diamatkan di dalam GBHN tahun 1998 mengenai "sasaran pembangunan jangka panjang kedua melalui tujuh bidang pembangunan di bidang hukum. Selanjutnya disebutkan di dalam GBHN sasaran bidang hukum adalah terwujudnya sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 dalam menetapkan kerangka sistem hukum nasional. Penginventarisasian dan penyesuaiaan unsur-unsur tatanan hukum dalam rangka pembaharuan hukum nasional, peningkatan kualitas penegakan dan tertib hukum, pembinaan aparatur hukum, sarana dan prasarana hukum yang memadai serta peningkatan kesadaran, kepatuhan, ketaatan hukum, disiplin nasional serta lebih dihormati dan dijunjung tingginya hak asasi manusia demi terwujudnya budaya hukum dalam rangka pembangunan dan pembaharuan hukum. Indonesia mempunyai potensi pariwisata yang cukup tinggi karena mempunyai iklim tropis, kepulauan yang tidak mengenal suhu ekstrim, laut dengan terumbu karang, pantai berpasir putih, vegetasi mulai dari hutan pantai, hutan dataran rendah, sampai pada hutan pemunungan tinggi flora dan fauna dengan keanekaragaman yang tinggi

topografi (datar, bukit dan berpegunungan, danau di pegunungan dan sawah yang berteras-teras, ditambah lagi dengan kebudayaan yang beraneka ragam).¹

Pariwisata adalah industri yang menjual lingkungan hidup fisik dan sosial budaya, sehingga pariwisata bisa berjalan dengan baik dan lancar perlu diperhatikan tentang lingkungan hidupnya karena lingkungan hidup adalah sebagai modal dasar dan pokok obyek wisata tersebut menjadi baik ataupun buruk.² Seperti diungkapkan di dalam Pasal 1 Butir 1 Undang-undang No.23 Tahun 1997 tentang Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup(UUPLH) yang berbunyi "Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dalam semua benda,daya, keadaan dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempunyai kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan serta makhluk hidup lain."

Menjadi masyarakat yang baik hendaknya mencegah pencemaran lingkungan ini terus menerus yang terjadi di negara Indonesia, Karena dengan terciptanya lingkungan yang sehat, bersih dan berkualitas akan dapat menyebabkan tingginya kualitas kehidupan di masyarakat tersebut konsep kualitas lingkungan hidup adalah berhubungan dengan konsep kualitas hidup, derajatnya dipengaruhi oleh lingkungan hidup sehingga makin tinggi kebersihan dan kesehatan maka akan tinggi pula kualitas hidup lingkungan tersebut.³

Penanganan permasalahan hukum timbal balik antara manusia dengan lingkungan hidup harus selalu dibina dan kembangkan agar tetap dalam

¹ Otto Soemarwoto, *Atur Diri Sendiri Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan hidup*, hal 201

² Otto Soemarto, *Analisis Dampak Lingkungan*, Hlm 27-28

³ A. tresna Soetrisnigra, *Pengelolaan Lingkungan Hlm 7*

kesinambungan yang serasi dan dinamis, untuk mewujudkan hal tersebut maka perlu ditingkatkan pengelolaan obyek wisata sebagai keadaan potensi obyek wisata yang menarik dan nyaman bagi pengunjung adalah keinginan bagi para pengunjung obyek wisata. Oleh karena itu diperlukan penanganan yang serius dan maksimal melalui proses perencanaan, pengelolaan yang lebih rasional.

Semua usaha dan kegiatan pembangunan menimbulkan dampak pada lingkungan hidup, dengan menyadari bahwa setiap kegiatan pada dasarnya menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup maka perlu dengan perkiraan pada perencanaan awal, sehingga dengan cara demikian dapat dipersiapkan langkah pencegahan maupun penanggulangan dampak negatifnya, mengupayakan dalam bentuk pengembangan dampak positif dari kegiatan tersebut. Untuk menghadapi keadaan demikian pemerintah tidak tinggal diam, merasa mempunyai kepentingan untuk mengaturnya guna melestarikan lingkungan dan pembangunan dapat berjalan terus maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 29 tahun 1986 tentang AMDAL {Analisis Mengenai Dampak Lingkungan}. Peraturan Pemerintahan ini sebagai pelaksanaan Pasal 16 Undang-undang No. 4 Tahun 1982.⁴

Banyak diperbincangkan tentang masalah dunia Kepariwisata, di mana orang mempunyai pandangan berbeda-beda, kalau tidak boleh dikatakan bertentangan satu sama lainnya, lebih-lebih yang menyangkut adat-istiadat budaya dan lingkungan hidup kelompok masyarakat yang langsung terlibat dari arus lalu lintas dan kegiatan industri pariwisata.

⁴ Soejipto, Hukum Lingkungan Dalam Pembangunan, Ulu 27-28

Dampak positif dari membangun pariwisata adalah meningkatkan pendapatan daerah, terciptanya lapangan kerja, timbulnya kegiatan ekonomi di daerah dan merangsang pertumbuhan kebudayaan asli Indonesia. Sementara dampak negatifnya adalah pencemaran lingkungan, perubahan norma sosial, eksploitasi sumber daya alam yang berlebihan serta berubahnya mutu dan kualitas keanekaragaman hayati dan ekosistem.

Ketetapan Pasal 34 ayat {1} Undang-undang Kepariwisata menyatakan bahwa pemerintah menyerahkan sebagian urusan dibidang penyelenggaraan kepariwisataan kepada pemerintah daerah. Pemerintah Daerah diikutsertakan di dalam penyelenggaraan kepariwisataan di daerah. Undang-undang ini bertujuan agar pemerintah daerah terfokus di dalam pengelolaan dan pengawasan sehingga hasilnya dapat dimasukkan dan di gunakan untuk kemakmuran daerah tersebut. Ini seperti telah diatur di dalam Ketetapan MPR No.XV/MPR/1998 dan pemanfaatan sumber daya alam yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam rangka Negara Kesatuan Replubik Indonesia. Diundangkannya Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pembentukan daerah atau dikenal dengan istilah Otonomi daerah.

Obyek wisata kaliurang yang terletak di wilayah Kabupaten Sleman yang sudah menjadi obyek wisata yang banyak menarik wisatawan domestik maupun lokal untuk selalu mengunjungi dan berwisata di Kaliurang. Maka Pemerintahan Kabupaten Sleman harus benar-benar bisa menjaga dan selalu melestarikan obyek wisata kaliurang itu dengan baik agar tidak mengecewakan pengunjung dan warga sleman yang berada disekitar obyek wisata kaliurang tersebut. Maka Pemerintah

Kabupaten Sleman harus benar-benar bisa menjaga dan melestarikan obyek wisata kaliurang itu dengan baik dengan cara penataan pada pintu masuk dan pintu keluar, penataan pedagang yang mempunyai kios atau pedagang kaki lima yang berada disepanjang jalan, pengaturan area parkir, pengurusan IMB villa, hotel ataupun rumah penduduk yang berada dalam kawasan obyek wisata kaliurang tersebut. Dalam ruang lingkup obyek wisata kaliurang tersebut mempunyai berbagai macam tempat kunjungan seperti: Taman Bermain Anak dan tempat untuk bersantai, rekreasi hutan turgo yang berupa pemandangan alam pegunungan dan pemandangan air terjun disana juga terdapat monyet-monyet yang masih bebas berkeliaran, obyek wisata lava tour yang berupa pemandangan padang pasir di kaki gunung yang dulunya adalah sebuah pedesaan yang habis diterjang lava pijar gunung merapi pada tahun 2006. sampai memakan korban 2 orang yang berada dalam bunker padahal fungsi bunker tersebut untuk berlindung dari terjangan lava pijar, akan tetapi bunker tersebut tidak berfungsi dengan sempurna.

Alasan di atas, penulis akan menguraikan dengan jelas tentang Obyek Wisata Kaliurang yang masih kurang disempurnakan oleh Pemerintah Daerah setempat, padahal obyek wisata kaliurang ini adalah obyek wisata yang sangat menarik dan indah, karena setiap hari-hari libur pasti dipenuhi oleh pengunjung yang datang dari luar kota maupun luar daerah. Penulis ingin menelaah tentang berbagai produk hukum yang ada, observasi lapangan mengenai operasional berbagai peraturan tersebut, serta kesimpulan dan saran yang dapat diambil penulis setelah menganalisis berbagai kondisi yang ada

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas, dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Peranan Pemerintah Kabupaten Sleman dalam melaksanakan perlindungan hukum dan pengelolaan Obyek Wisata Kaliurang?
2. Apakah hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Sleman dalam melaksanakan perlindungan hukum dan pengelolaan Obyek Wisata Kaliurang?

C. TUJUAN PENELITIAN

Dengan adanya penelitian ini diharapkan penulis mampu mengetahui dan mengkaji:

1. Peranan Pemerintah Kabupaten Sleman dalam melaksanakan perlindungan hukum dan pengelolaan Obyek Wisata Kaliurang.
2. Hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Sleman dalam melaksanakan perlindungan hukum dan Pengelolaan Obyek Wisata Kaliurang.

D. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian yang dilakukan ini semoga dapat memberi manfaat sebagai

1. Manfaat Praktis diharapkan memberikan masukan bagi pemerintah, khususnya aparat yang berkaitan yaitu kantor pariwisata dalam pengelolaan obyek Wisata Kaliurang.
2. Manfaat Teoritis yaitu membantu tanmbahan sumbangan pemikiran bagi Ilmu Pengetahuan dalam bidang lingkungan hidup, khususnya tentang perlindungan hukum dan pengelolaan lingkungan hidup bagi obyek wisata kaliurang dan juga memberikan tambahan pustaka bagi siapa saja yang ingin mengetahui, mempelajari dan meneliti secara lebih mendalam mengenai permasalahan ini.

E. TINJAUAN PUSTAKA

Dalam suatu kawasan atau lingkungan yang dinilai indah atau mempunyai arti sejarah untuk dijadikan suatu tempat pariwisata mempunyai suatu dampak lingkungan, dampak tersebut bisa negatif maupun positif. Dalam pengelolaan area wisata pengelolaan ini lebih mendekati merusak lingkungan, merusak dan mempengaruhi kebudayaan dan struktur kemasyarakatan yang hidup dalam masyarakat. Kondisi lingkungan yang terbaik dan mungkin untuk menjamin hubungan antara kegiatan pariwisata dan lingkungan harus diperhatikan sealam mungkin. Karena dalam kasus bidang pariwisata sangatlah erat hubungannya dengan lingkungan.

Kemudian muncullah Undang-undang No.9 Tahun 1990 tentang Pariwisata diadakan untuk semakin mewujudkan ketertarikan dalam kegiatan

penyelenggaraan kepariwisataan, serta memelihara kelestarian dan mendorong upaya peningkatan mutu lingkungan hidup serta obyek dan daya tarik wisata.

Peraturan Perundangan yang melandasi Undang-undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata dan Peraturan Pelaksanaanya adalah :

1. Pancasila sebagai landasan Idiiil.
2. Undang-undang dasar 1945 sebagai landasan konstitusional, yang berkaitan dengan kesejahteraan social (pasal 33)
 - a. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
 - b. Cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak yang dikuasai oleh Negara.
 - c. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakn untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
3. Sila-sila dari Pancasila sebagai sumber gantungan/ yang dipedomani dalam Pembangunan Kepariwisata seperti diuraikan pada buku Pariwisata.
4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI (TAP MPR)

TAP MPR No.II/MPR/1983 dan TAP MPR No.II/MPR/1988, mengenai Garis-garis Besar Haluan Negara dimana TAP MPR diatas adalah arah kebijaksanaan Pembangunan Kepariwisata. TAP MPR 1983 mengenai GBHN (6a) berbunyi :

Pembangunan Pariwisata perlu ditingkatkan untuk mempeluas kesempatan kerja dan kesempatan berusaha, meningkatkan penerimaan divisa serta memperkenalkan alam dan kebudayaan

Indonesia. Pembinaan serta pengembangan pariwisata dilakukan dengan tetap memperhatikan terpeliharanya kebudayaan dan kepribadian Nasional serta kelestarian lingkungan hidup.

Dapat dibandingkan dengan TAP No. IV / MPR 1999 mengenai GBHN (f2.g) yang berbunyi :

“Menjadikan kesenian dan kebudayaan tradisional Indonesia sebagai wahana bagi pengembangan pariwisata Nasional dan mempromosikan keluar negeri secara konsisten sehingga dapat menjadikan wahana persahabatan antar bangsa.”.Berdasarkan isinya, Undang-undang No. 9 Tahun 1990 Tentang Kepariwisataaan.

Kebijaksanaan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten Sleman serta pengembangan yang begitu pesat dibidang kepariwisataan yang telah diikuti dengan pengaturan yang sesuai dengan anspirasi bangsa Indonesia. Pengaturan dibidang kepariwisataan ini perlu dibuat Undang-undang yang bersifat nasional dan menyeluruh sebagai dasar hukum dalam rangka pembinaan dan penyelenggaraan kepariwisataan, khususnya menyangkut obyek dan daya tarik wisata,usaha pariwisata,peran serta masyarakat,serta pembinaannya.

Usaha-usaha kepariwisataan tidak dapat dipisahkan dengan pembangunan yang berwawasan lingkungan, karena dalam pembangunan pariwisata itu hendaknya tidak terjadi pembangunan yang menyangkut obyek wisata dan daya tarik wisata,usaha wisata, keadaan masyarakat tidak sesuai dengan keadaan lingkungan tetapi hendaknya pembangunan pariwisata itu dilakukan dengan

memperhatikan keadaan lingkungan, agar tercapai keseimbangan dan keserasian antara pembangunan pariwisata dan pembangunan yang berwawasan lingkungan.

Pengertian pembangunan yang berwawasan lingkungan dapat dijumpai dalam Bab I ketentuan umum, Pasal 1 butir 3 UUPH 1997, yaitu: "Pembangunan berlanjutan yang berwawasan lingkungan hidup adalah upaya sadar dan terencana, yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan". Maksud pengertian pembangunan yang berwawasan lingkungan bahwa penggunaan dan pengelolaan sumber daya secara bijaksana berarti senantiasa memperhitungkan dampak kegiatan pembangunan pariwisata tersebut baik terhadap lingkungan maupun kemampuan sumber daya untuk menopang pembangunan yang berkelanjutan.⁵

Berdasarkan Undang-undang No. 9 Tahun 1990 Bab II Pasal 3 tentang pariwisata penyelenggaraan kepariwisataan itu bertujuan:

1. Memperkenalkan, melestarikan, meningkatkan mutu obyek dan daya tarik wisata
2. Memupuk rasa cinta tanah air dan meningkatkan persahabatan antar bangsa.
3. Memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja.
4. Meningkatkan pendapatan nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pembangunan rakyat.

5. Mendorong pengembangan produksi nasional

Pembangunan pariwisata bukan ditujukan untuk mengesplotasi sumber daya alam secara maksimal, tetapi ditujukan untuk keuntungan jangka panjang bagi generasi sekarang dan generasi yang akan datang.

Untuk mencapai pembangunan pariwisata yang berwawasan lingkungan tidaklah mudah, tetapi dibutuhkan pengertian dan kemauan untuk dapat menciptakan keseimbangan antara berbagai faktor dalam lingkungan yang menciptakan pembangunan yang berwawasan lingkungan

Sebenarnya pemerintah Indonesia memperhatikan terhadap permasalahan tersebut karena di dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945 (UUD 45) alinea keempat "Membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dengan seluruh tumpah darah Indonesia" Pasal 33 ayat {3} UUD 1945 "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat".

Semua usaha dan kegiatan pembangunan menimbulkan dampak pada lingkungan hidup, dengan menyadari bahwa setiap kegiatan pada dasarnya menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup maka perlu dengan perkiraan pada perencanaan awal, sehingga dengan cara demikian dapat dipersiapkan langkah pencegahan maupun penanggulangan dampak negatifnya, mengupayakan dalam bentuk pengembangan dampak positif dari kegiatan tersebut. Untuk menghadapi keadaan demikian pemerintah tidak tinggal diam, merasa mempunyai kepentingan untuk mengaturnya guna melestarikan lingkungan dan pembangunan

dan dapat berakibat terpisahkan maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 29

tahun 1986 tentang AMDAL {Analisis Mengenai Dampak Lingkungan}. Peraturan Pemerintahan ini sebagai pelaksanaan Pasal 16 Undang-undang No. 4 Tahun 1982.⁶ Didalam Ketetapan MPR No.II /MPR/1993 sebagai kebijaksanaan pembangunan 5 tahun ke VI disektor pariwisata tentang GBHN Bab IV merumuskan:

1. Pembangunan kepariwisataan diusahakan pada peningkatan pariwisata menjadi sektor andalan yang mampu menggalakkan kegiatan ekonomi, termasuk kegiatan sektor lain yang terkait, Sehingga lapangan kerja, pendapatan masyarakat, pendapatan daerah dan pendapatan Negara serta penerimaan devisa meningkat melalui upaya pembangunan dan pendayagunaan berbagai potensi kepariwisataan nasional.
2. Dalam Pembangunan harus dijaga tetap terpeliharanya kepribadian serta kelestarian fungsi dan mutu lingkungan hidup, kepariwisataan perlu ditata secara menyeluruh dan terpadu dengan melibatkan sektor lain yang terkait dalam suatu keutuhan usaha yang saling menunjang dan saling menguntungkan baik secara berskala kecil, menengah maupun besar.

Berdasarkan permasalahan yang akan diteliti, dalam penelitian skripsi ini penulis menggunakan jenis penelitian eksplanatoris, yaitu penelitian yang menuturkan, menggambarkan, mengklarifikasi dan menjelaskan masalah yang ada dengan menggunakan teknik pengumpulan data interview, dan observasi.

Penelitian ini akan dilakukan dengan mempelajari, meneliti dan menghimpun data dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sleman.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Daerah Kabupaten Sleman

3. Nara Sumber :

- 1) Kepala/Pejabat Bappeda Kabupaten Sleman
- 2) Kepala/Pejabat Dinas Pariwisata Kabupaten Sleman

Responden :

Dua puluh pelaku usaha di kawasan kaliurang

4. Metode Pengumpulan Data

Dalam menyusun data atau mengumpulkan data untuk keperluan penelitian dilakukan dengan:

a. Data Primer

- a) Data yang dikumpulkan langsung dari hasil wawancara yaitu dengan mengadakan tanya jawab langsung dengan nara sumber berdasarkan pedoman wawancara yang telah dipersiapkan terlebih

a. Data Primer

- a) Data yang dikumpulkan langsung dari hasil wawancara yaitu dengan mengadakan tanya jawab langsung dengan nara sumber berdasarkan pedoman wawancara yang telah dipersiapkan terlebih dahulu.
- b) Kuisisioner yaitu dengan membuat sejumlah pertanyaan yang bersifat tertutup ditujukan kepada responden, namun tidak tertutup kemungkinan dipergunakan kuisisioner terbuka.

b. Data Sekunder

Data yang diperlukan atau diperoleh secara tidak langsung yaitu melalui buku, literature, dokumen dan Koran yang ada hubungannya dengan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier pada masalah yang dibahas dalam Penulisan Skripsi ini.

5. Metode Pengumpulan Sampel

Sampel adalah sekelompok atau beberapa bagian yang dari suatu populasi. Pengambilan sampel dalam penelitian ini secara Probalitas yaitu dengan menggunakan teknik Random sampling (acak sederhana) merupakan metode pengambilan sample secara langsung dari populasi secara acak (Random). Dalam hal ini semua responden mempunyai kesempatan yang sama untuk dijadikan sampel dalam penelitian ini. Penulis hanya menentukan dua puluh orang sebagai sampel, tidak seluruh pelaku usaha dibaliwang dijadikan sampel hal ini dikarenakan penulis

6. Analisis Data

Data yang diperoleh baik dari penelitian lapangan maupun dari penelitian kepustakaan dianalisis dengan metode :

- a. Analisis deskriptif, yaitu menggambarkan dan menjelaskan data yang didapat dari teori maupun dari hasil penelitian lapangan, sehingga mampu menjawab permasalahan yang ada.
- b. Analisis kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian dikelompokkan dan dipilih, kemudian dihubungkan dengan masalah yang diteliti menurut kualitas dan kebenarannya, sehingga dapat menjawab permasalahan yang ada.