

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam rangka pembangunan nasional, pemerintah tetap merencanakan pemasukan devisa negara dari sektor non migas. Untuk itulah pemerintah menggalakkan pengembangan subsektor pariwisata. Kebijakan ini akan membawa pengaruh terhadap pembangunan dan pengembangan kepariwisataan di daerah terutama di daerah tujuan wisata, agar lebih mampu menarik sebanyak mungkin wisatawan untuk berkunjung ke daerahnya.

Pariwisata merupakan salah satu industri yang mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang tepat dalam menyediakan lapangan pekerjaan, meningkatkan penghasilan, meningkatkan standar hidup serta menstimulasikan faktor-faktor produktivitas lainnya tentang industri kecil dan kerajinan tangan daerah pedesaan setempat. Pada dasawarsa mendatang, jumlah penduduk dan kegiatan pembangunan akan semakin meningkat, sedangkan sumberdaya alam di daerah makin menipis, maka sumber daya laut akan menjadi tumpuan harapan bagi kelanjutan pembangunan usaha dan kegiatan pembangunan di wilayah pantai, sehingga wilayah pantai menjadi salah satu alternatif yang potensial di masa mendatang.

Sektor pariwisata sangat berpengaruh terhadap sosial, ekonomi dan budaya masyarakat sekitarnya, serta mengakibatkan bergesernya jam kerja dan jenis pekerjaan di luar sektor pariwisata. Adanya peluang sektor

pariwisata akan menyebabkan banyak penduduk menambah jam kerjanya untuk memproduksi barang-barang kebutuhan pariwisata. Kenyataan tersebut terjadi konsentrasi jam kerja yang lebih lama, dan selanjutnya akan terjadi substitusi tenaga kerja yang bersifat sosial kemasyarakatan, seperti tenaga kerja untuk gotong royong yang tidak memperoleh jasa langsung diganti oleh tenaga kerja lainnya.

Pantai dengan segala daya tariknya dapat menjadi motor penggerak bagi wisata alam, khususnya yang berbasis pada potensi wisata pantai. Hanya saja pengembangan dan pembangunan yang sekarang ini telah memanfaatkan pantai sebagai tempat bagi pengembangan pariwisata, industri, dan pemukiman mewah. Pemanfaatan pantai sebagai tempat pengembangan pariwisata dan industri pariwisata menyebabkan makin beratnya beban yang harus didukung oleh lingkungan, sebagai akibat kualitas lingkungan pantai menjadi menurun, seperti adanya degradasi sumber daya alam pantai dan semakin sempitnya garis pantai yang dapat dimanfaatkan dari akibat banyaknya komponen buatan yang tumbuh di sekitarnya. Semakin sedikitnya sumber daya yang dapat dimanfaatkan seperti biota dan terumbu karang disebabkan oleh munculnya berbagai limbah pada ekosistem pantai.

Wisata pantai merupakan daerah yang intensif dimanfaatkan untuk kepentingan manusia. Berbagai kegiatan dilaksanakan di wilayah pantai, di antaranya sebagai kawasan industri pariwisata, pemukiman, pertanian, pertambakan/perikanan, konservasi alam dan sebagainya. Adanya berbagai

masing-masing kegiatan tersebut memerlukan ruang dan waktu. Jika pemakaian ruang dan waktu oleh macam-macam kegiatan yang berbeda pada saat yang bersamaan, maka dapat dipastikan akan terjadi konflik yang berakibat timbulnya permasalahan di wilayah pantai.

Permasalahan yang timbul di wilayah pantai dapat dibedakan menjadi tiga kelompok, di mana ketiga kelompok tersebut sering terjadi di wilayah-wilayah yang mempunyai pariwisata pantai, adalah:

1. Sifatnya alami, meliputi: abrasi, intrusi air asin, perpindahan muara sungai, sedimentasi di muara sungai, dan perubahan bentuk delta.
2. Permasalahan non alami yang timbul akibat aktivitas manusia, seperti: pembangunan dermaga, pembangunan rumah mewah, perluasan areal tambak ke arah laut, pembangunan akomodasi dan fasilitas penunjang pariwisata di sepanjang sempadan pantai, pengambilan karang pantai, dan pencemaran industri.
3. Permasalahan kombinasi antara alami dan non alami, yang biasanya didahului oleh permasalahan alami, seperti: abrasi dan akresi di sekitar bangunan penahan gelombang, perubahan pola arus akibat pengembangan dermaga, *subsidence*, dan intrusi air asin pada *akuifer* akibat *eksplotasi* tanah yang berlebihan, pemunduran garis pantai, pemunduran garis pantai akibat dari pembatasan hutan dan abrasi pantai akibat pengambilan karang pantai.¹

¹ Sunarto, *Dampak Sosial dan Ekonomi dan Budaya Kepariwisataaan Pantai Ujong Blang Kabupaten Provinsi Daerah Istimewa Aceh* PPS UGM, Yogyakarta, 2000, hal. 5

Dari permasalahan tersebut di atas, apabila manusia sadar untuk melindungi dan menjaga alam di sekitar pantai dan seluruh wilayah obyek pariwisata pantai, maka diharapkan dengan akal dan pikirannya serta tingkah laku diminta untuk bisa membuat perubahan serta pengembangan pantai yang berwawasan lingkungan hidup. Untuk menunjang kebijaksanaan pembangunan yang berwawasan lingkungan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan tersebut maka segala kegiatan pembangunan yang menimbulkan pencemaran dan pengrusakan lingkungan harus dikendalikan, sehingga dampak negatif dapat diminimalisasikan dan dampak positifnya dapat dicapai secara optimal.

Salah satu sektor yang sedang dan terus digalakkan oleh pemerintah dalam menunjang pembangunan yang berkelanjutan adalah sektor industri pariwisata, baik dilakukan secara nasional maupun internasional, misalnya melalui kegiatan-kegiatan pembangunan sarana dan prasarana pariwisata di Indonesia, juga melalui kegiatan penyuluhan, penelitian, seminar, dan promosi pariwisata baik di Indonesia maupun di mancanegara. Pembangunan sektor pariwisata harus bersifat terpadu, artinya selain mempunyai tujuan ekonomis juga harus memperhatikan faktor sosial budaya dan berwawasan lingkungan.

Menurut Koesnadi Hardjasoemantri, "Asas pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang dikaitkan dengan melestarikan (melanggengkan, tidak merubah) kemampuan lingkungan, dalam setiap perubahan yang merupakan konsekuensi dari proses pembangunan selalu diupayakan untuk meniadakan atau mengurangi dampak negatif yang berdampak

lingkungan menjadi serasi dan seimbang pada tingkat yang baru. Selanjutnya dikatakan bahwa istilah pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang membawa kepada keserasian antara pembangunan dan lingkungan sehingga kedua pengertian itu, yaitu pembangunan dan lingkungan tidak dipertentangkan satu dengan yang lainnya”.²

“Berdasarkan hal tersebut di atas bahwa setiap kegiatan pembangunan termasuk pembangunan industri pariwisata harus dilakukan secara terpadu baik dilakukan oleh pemerintah, swasta, maupun oleh masyarakat, selain mempunyai tujuan ekonomis harus pula mengutamakan aspek sosial budaya dan lingkungan hidup dalam usaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah Kabupaten Bantul sekarang ini sudah menganggap pariwisata sebagai aspek penting dalam pengembangan sosial ekonomi dan budaya masyarakat. Pentingnya sektor pariwisata ini dapat dilihat dari berbagai strategi kebijakan pembangunan Pemerintah Kabupaten Bantul. Di dalam literatur pariwisata, banyak sekali studi memberikan tanggapan bahwa sektor pariwisata memberikan keuntungan ekonomi kepada daerah setempat. Keuntungan-keuntungan ini biasanya didapat dari hasil usaha pariwisata, pendapatan daerah Kabupaten Bantul, penciptaan lapangan kerja serta peningkatan pendapatannya. Keuntungan ekonomis tersebut telah sesuai dengan instruksi presiden bahwa keuntungan ekonomis merupakan tujuan utama dari pembangunan pariwisata.

² Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Perlindungan Lingkungan Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya*, UGM Press, Yogyakarta, 1992, hal. 25.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan di atas, maka penulis merumuskan masalah yang akan dibahas sebagai berikut:

1. Apa dampak industri pariwisata terhadap lingkungan di Pantai Parangtritis Kabupaten Bantul?
2. Hambatan-hambatan apakah yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Bantul dalam usaha menanggulangi dampak negatif industri pariwisata di Pantai Parangtritis?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dampak industri pariwisata terhadap lingkungan di Pantai Parangtritis.
2. Untuk menemukan hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Bantul dalam usaha menanggulangi dampak negatif industri pariwisata di Pantai Parangtritis.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Untuk memberikan tambahan pengetahuan tentang dampak industri pariwisata terhadap lingkungan di Pantai Parangtritis bagi penulis dan masyarakat pada umumnya, serta menambah pengetahuan di bidang ilmu hukum dan hukum tata administrasi negara pada khususnya.

2. Manfaat Praktis

Untuk memperoleh data sebagai bahan penulisan hokum yang merupakan salah satu syarat dalam meperoleh gelar Sarjana (S-1) pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

E. Tinjauan Pustaka

Menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, pengertian pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup. Berdasarkan pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa mengelola lingkungan hidup adalah upaya yang terpadu dalam:

1. Pemanfaatan lingkungan.
2. Penataan lingkungan.
3. Pemeliharaan lingkungan.
4. Pengawasan lingkungan.
5. Pengendalian lingkungan.
6. Pemulihan lingkungan.
7. Pengembangan lingkungan.

Hal ini berarti bahwa titik berat dari pengaturan itu terletak pada segi pengelolaan lingkungan hidup. Untuk melakukan pengelolaan itu diperlukan suatu asas pengelolaan. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997

menyatakan bahwa pengelolaan lingkungan hidup berazaskan tanggung jawab negara, azas berkelanjutan, dan azas manfaat bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Penjelasan pasal tersebut mengatakan bahwa, di satu sisi negara menjamin bahwa pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi yang akan datang. Di lain sisi negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam dalam wilayah yurisdiksinya yang menimbulkan kerugian terhadap wilayah yurisdiksi negara lain, serta melindungi negara terhadap dampak kegiatan di luar wilayah. Azas keterlanjutan mengandung makna bahwa setiap orang memikul kewajibannya dan tanggung jawab terhadap generasi yang akan datang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi. Untuk terlaksananya kewajiban dan tanggung jawab tersebut, maka kemampuan lingkungan hidup harus dilestarikan.

Sasaran pengelolaan lingkungan hidup yang tercantum dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah:

1. Tercapainya keselarasan, keserasian, dan keseimbangan antara manusia

2. Terwujudnya manusia Indonesia sebagai insan lingkungan hidup yang memiliki sikap dan tindak melindungi dan membina lingkungan hidup.
3. Terjaminnya kepentingan generasi masa kini dan generasi masa depan.
4. Tercapainya kelestarian fungsi lingkungan hidup.
5. Terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana.
6. Terlindunginya Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap dampak usaha dan/atau kegiatan di luar wilayah negara yang menyebabkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana mempunyai arti yang sangat penting dalam kaitannya dengan pemakaian sumber daya tak terbarui (*non-renewable resource*), sehingga aspek-aspek seperti penghematan, daya guna hasil serta hasil guna menjadi mutlak diperhatikan, disamping aspek daur ulang (*recycling*) yang senantiasa harus diusahakan dengan menggunakan bermacam-macam teknologi, baik teknologi tinggi maupun teknologi madya dan teknologi sederhana atau teknologi pedesaan (*rural technology*).

“Pengendalian pemanfaatan secara bijaksana tidak hanya ditujukan kepada penghematan sumber dana tak terbarui, akan tetapi juga kepada pencarian sumber alternatif lainnya guna memperoleh energi. Sumber daya lainnya itu dapat berupa biogas, biomassa, energi angin (*windenergy*), energi surya (*solar energy*), OTEC (*Ocean Thermal Energy Conversion*), energi nuklir dan lain-lainnya”.³

³ Keopnadi Hardiasemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, UGM Press, Yogyakarta, 2002, hal. 92

Dewasa ini di dunia ada tiga masalah utama yang sering dibahas yaitu hak-hak asasi, demokratisasi dan lingkungan hidup. Dari masalah lingkungan hidup, di Indonesia aspek hukum lingkungan termasuk hal yang relatif baru. Dalam hal ini penulis tertarik dengan pariwisata pantai karena industri pariwisata pantai sangat rentan mempengaruhi perkembangan lingkungan pantai.

Masalah lingkungan hidup di Indonesia terutama berakar pada keterbelakangan pembangunan. Hal ini telah dikemukakan oleh Daud Silalahi yang mengatakan bahwa, "Telah disadari bahwa perkembangan di negara kita telah menyebabkan rendahnya mutu lingkungan hidup kita. Sementara itu pembangunan harus digunakan secara nasional yang berarti dapat memberikan manfaat yang sebesar-besar mungkin dengan tidak merugikan kepentingan generasi yang akan datang. Ini berarti bahwa dalam pembangunan diterapkan azas kelestarian bagi sumber daya alam tersebut dengan tidak merusak tata lingkungan hidup manusia. Karena itu masalah pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan yang disebabkan oleh keterbelakangan pembangunan merupakan masalah yang mendesak di Indonesia".⁴

Istilah pariwisata berasal dari bahasa sansekerta yang terdiri dari dua suku kata, yakni suku kata "pari" yang berarti berkeliling atau bersama dan suku kata "wisata" yang berarti perjalanan. Jadi pengertian pariwisata adalah perjalanan keliling dari suatu tempat ke tempat lainnya. Itu tampak jelas bila kata pariwisata merujuk pada kata tourism dalam bahasa Inggris.

⁴ Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*

Oka Yoeti memberikan pengertian: "Pariwisata adalah suatu perjalanan yang dilakukan untuk sementara waktu, yang diselenggarakan dari suatu tempat ke tempat lain dengan maksud bukan untuk usaha (*business*) untuk mencari nafkah di tempat yang dikunjungi, tetapi semata-mata memenuhi kebutuhan yang beraneka ragam".⁵

Pariwisata menurut Richard Sihite adalah, "Suatu kegiatan perjalanan transportasi darat, laut, udara yang dilakukan oleh orang-orang dari suatu tempat ke tempat lain, dalam waktu yang terbatas dengan maksud tertentu, dan yang merupakan suatu gerakan alamiah yang terjadi dalam kehidupan manusia, dengan memenuhi keinginan bathin yang beraneka ragam (kesehatan, ketentraman, kesegaran, ketenangan, kebahagiaan dan lain-lain)".⁶

Hunzeiker dan Krapt memberikan definisi pariwisata sebagai berikut, "*Tourism is the totality of relationship and phenomena arising from the travel and stay of the strangers provide the stay dose not imply the establishment of the permanent resident. Artinya, pariwisata adalah keseluruhan gejala-gejala yang ditimbulkan untuk perjalanan dan tinggalnya orang-orang asing serta penyediaan tempat tinggal sementara, asalkan orang yang tinggal tersebut tidak tinggal menetap dan tidak diperoleh penghasilan dari aktivitas bersifat sementara itu*".⁷

Para ahli bidang kepariwisataan mendefinisikan tentang pariwisata yang berkembang seiring dengan perkembangan jaman karena memang

⁵ Oka A. Yoeti, *Pengantar Ilmu Pariwisata*, Angkasa, Bandung, 1981, hal. 6.

⁶ Richard Sihite, *Keilmuan Pariwisata*, Pustaka Setia, Bandung, 2000, hal. 7.

pengertian atau definisi tentang pariwisata berubah sesuai dengan perkembangan jamannya. *Institute of Tourism In Britain* sekitar tahun 1976, mengartikan bahwa pariwisata adalah, "Kepergian sementara orang-orang dalam jangka waktu pendek ke tempat-tempat di luar tempat tinggal dan bekerja sehari-hari serta kegiatan-kegiatan mereka selama berada di tempat-tempat tujuan tersebut ini mencakup tujuan untuk berbagai maksud termasuk kunjungan seharian atau darmawisata atau eksekursi".⁸

Pengertian Pariwisata secara yuridis adalah pengertian pariwisata seperti yang telah dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataan dan Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1996 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 menerangkan bahwa kepariwisataan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan pariwisata, kemudian Pasal 3 menjelaskan bahwa pariwisata adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan wisata termasuk pengusaha objek dan daya tarik wisata serta usaha-usaha terkait di bidang tersebut.

Wisata menurut Pasal 1, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 adalah kegiatan perjalanan atau sebagian dari kegiatan tersebut yang dilakukan secara sukarela yang bersifat sementara untuk menikmati objek dan daya tarik wisata.

Pasal 39 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 menyebutkan bahwa pengusaha objek dan daya tarik wisata terdiri dari:

⁸ *Ibid*, hal. 12.

1. Pengusahaan objek dan daya tarik wisata alam.
2. Pengusahaan objek dan daya tarik wisata budaya.
3. Pengusahaan objek dan daya tarik wisata khusus.

Bahwa pengusahaan objek dan daya tarik wisata tersebut meliputi kegiatan membangun mengelola objek dan daya tarik wisata beserta prasarana dan sarana yang diperlukan atau kegiatan mengelola objek dan daya tarik wisata yang ada.

Dari pengertian pariwisata di atas dapat disimpulkan bahwa pariwisata merupakan perjalanan untuk rekreasi, dan perjalanan itu bukan untuk mendapatkan penghasilan, tetapi untuk mengeluarkan uang. Daerah yang menjadi perjalanan akan memperoleh pemasukan pendapatan dari pengeluaran perjalanan itu. Pendapatan itu digunakan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah sehingga dapat memajukan pembangunan daerah.

Pariwisata berhubungan dengan hal-hal yang ditimbulkan oleh perjalanan itu, yaitu adanya tujuan perjalanan (objek wisata) dan fasilitas pendukung (penyediaan angkutan dan tempat tinggal sementara).

F. Metode Penelitian

1. Sifat Penelitian

Penelitian dilakukan bersifat yuridis sosiologis, yaitu dari data kenustakan dan lanangan disimpulkan untuk memperoleh jawaban atas

2. Jenis Penelitian

a. Penelitian Kepustakaan, yaitu: penelitian yang dilakukan dengan cara melakukan studi pustaka. Berdasarkan studi kepustakaan akan diperoleh data sekunder dengan berupa:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu beberapa peraturan perundang-undangan.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu beberapa teori dan literatur yang berkaitan dengan permasalahan.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu beberapa buku seperti kamus dan ensiklopedi.

b. Penelitian Lapangan, yaitu beberapa penelitian dengan cara terjun langsung ke lokasi penelitian.

- 1) Tempat penelitian, yaitu di Pantai Parangtritis Kabupaten Bantul.
- 2) Narasumber, yaitu:
 - a) Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Bantul.
 - b) Kepala Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bantul.
 - c) Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Kabupaten Bantul.
- 3) Responden. Mengingat banyaknya populasi, maka pengambilan sampel yang digunakan adalah *Simple Random Sampling*:

a) 10 (sepuluh) orang pengusaha penginapan di Pantai

b) 10 (dua) orang tokoh masyarakat di kawasan Pantai Parangtritis.

3. Metode Pengumpulan Data

- a. Observasi, yaitu dilakukan dengan pengamatan secara langsung pada obyek penelitian.
- b. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung dengan responden dan narasumber tentang hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan.

4. Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian, baik dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh dilapangan maupun kepustakaan, disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan.