

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menganut prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) menempatkan hukum sebagai instrumen utama dalam mengatur penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Amanat konstitusi sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat", memberikan dasar hukum bagi negara termasuk pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya alam secara adil, berkelanjutan, dan bertanggung jawab terhadap rakyat, termasuk masyarakat pesisir.

Pembangunan berkelanjutan di wilayah pesisir sangat penting dilakukan mengingat pesisir merupakan batas teritorial sebelum daratan. Kawasan pesisir memerlukan pengelolaan terpadu untuk membangun interaksi timbal balik antara masyarakat pesisir, kebijakan, dan lingkungan untuk mencapai pembangunan berkelanjutan. Wilayah pesisir ini memiliki keanekaragaman sumber daya alam, mineral dan potensi wisata. Perlu pengambilan peran dan inisiatif dalam tata kelola lingkungan pesisir. Dilihat dari hasil kecenderungan status pengelolaan pesisir, Kabupaten Halmahera Selatan memiliki peluang pembangunan yang dapat mengurangi dampak perubahan iklim dan berkontribusi terhadap pembangunan ekonomi lokal.

Daerah diberikan kewenangan dalam mengatur dan mengurus jalannya roda pemerintahan di daerahnya masing-masing berdasarkan pada asas otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 UUD 1945, salah satunya yaitu dalam hal mengelola dan menjalankan tugas di bidang kepariwisataan untuk dapat meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakatnya.

Pariwisata merupakan sektor yang sangat penting sebagai sumber ekonomi Negara dan masyarakat, pengembangan sosial budaya dan mempromosikan citra bangsa di luar negeri. Pada era otonomi daerah sekarang ini pembangunan sektor pariwisata menjadi lebih penting lagi bagi pengembangan suatu daerah, karena setiap daerah dituntut untuk dapat menggali sumber-sumber pendapatan daerah yang dapat memberikan kontribusi bagi Pendapatan Asli Daerah dan peningkatan ekonomi lokal.¹ Pariwisata juga merupakan salah satu sektor yang tidak begitu terpengaruh terhadap ketidakpastian dan kelesuan perekonomian dunia. Oleh karena itu, sektor pariwisata Indonesia harus didorong sebagai sektor unggulan dengan menyelesaikan berbagai kendala seperti rendahnya promosi, masih minimnya infrastruktur, kualitas dan layanan SDM rendah dan masih rendahnya political will pemerintah daerah.²

Pengembangan pariwisata yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka pencapaian tujuan otonomi daerah di Indonesia diatur dalam

¹ Hari Karyono, 1997, **Kepariwisataan**, Jakarta, Gramedia, Hal 89.

² Dokumen Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan dan Pelaksanaan APBN-SETJEN DPR-RI, "Industri Pariwisata: Alternatif Sektor Andalan di Tengah Pelemahan Ekonomi Domestik", hlm. 1.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (selanjutnya disebut UU Kepariwisata) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja). Berlandaskan pada kewenangan sebagaimana tersebut dalam Pasal 30 UU Kepariwisata, pemerintah daerah yang ada di Indonesia mulai berusaha melakukan pembenahan, salah satunya dengan mengembangkan sektor pariwisata yang dimiliki sehingga memberikan dampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat. Potensi yang dimiliki jika dikembangkan dengan strategi yang baik akan memberikan dampak besar bagi peningkatan pembangunan.

Pengembangan pariwisata bertujuan adalah memberikan keuntungan baik bagi wisatawan maupun komunitas tuan rumah. Pariwisata dapat menaikkan taraf hidup mereka yang menjadi tuan rumah melalui keuntungan secara ekonomi yang dibawa ke kawasan dengan keuntungan pariwisata dari aspek ekonomi ini seharusnya pemerintah juga melakukan pembenahan-pembenahan terhadap sektor pariwisata sehingga dapat meningkatkan kunjungan baik dari wisatawan lokal ataupun mancanegara.³ Pariwisata dikembangkan dengan baik dengan sendirinya akan memberikan dampak positif bagi daerah berupa penerimaan pajak dan retribusi daerah, penyediaan kesempatan kerja dan memperkecil angka pengangguran serta peningkatan bagi perekonomian setempat yang dapat menimbulkan

³ Robert Christie Mill, *Tourism the International Business*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, Hal. 168.

permintaan baru terhadap hasil-hasil pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan, kerajinan rumah tangga di daerah tujuan wisata.⁴

Pemerintah daerah memiliki kewenangan yang strategis dalam pengembangan kepariwisataan berdasarkan asas otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (3) huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemerintahan Daerah). Dalam kerangka ini, sektor pariwisata menjadi urusan pemerintahan konkuren yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah kabupaten/kota berwenang menyelenggarakan pembangunan kepariwisataan berbasis lokal, termasuk perlindungan terhadap masyarakat pesisir sebagai komunitas rentan terhadap eksploitasi ruang dan sumber daya.

Pembangunan berkelanjutan di wilayah pesisir sangat penting dilakukan mengingat pesisir merupakan batas teritorial sebelum daratan. Wilayah pesisir ini memiliki keanekaragaman sumber daya alam, mineral dan potensi wisata akan tetapi tidak terjangkau oleh pemerintah terutama pada masyarakat yang berada pada garis-garis potensi wisata pada wilayah kepulauan.

Dalam konteks desentralisasi dan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang cukup luas dalam mengelola sektor pariwisata sebagai salah satu sektor strategis pembangunan. Sektor

⁴ Yoeti, A Oka, **Perencanaan dan Pengembangan Pariwisata**. Pradnya Paramita, Jakarta, 1999, Hal. 16.

pariwisata, khususnya pariwisata bahari, menjadi unggulan di banyak daerah kepulauan seperti Kabupaten Halmahera Selatan, yang memiliki potensi sumber daya alam pesisir dan laut yang sangat besar, baik dari sisi keindahan alam, keanekaragaman hayati laut, maupun kearifan lokal masyarakat pesisir.

Namun, dalam praktiknya, pengembangan pariwisata bahari di berbagai wilayah, termasuk di Halmahera Selatan, kerap kali menimbulkan persoalan keadilan, terutama dalam hal akses, kontrol, dan partisipasi masyarakat pesisir. Banyak proyek pembangunan destinasi wisata laut yang berorientasi pada investasi dan keuntungan ekonomi jangka pendek, namun mengabaikan hak-hak masyarakat lokal atas wilayah kelola laut dan pantai yang secara turun-temurun telah mereka manfaatkan. Ketimpangan akses terhadap sumber daya pesisir, marginalisasi masyarakat adat dan lokal, serta konflik kepentingan antara pemerintah, investor, dan warga pesisir menjadi tantangan serius yang perlu ditangani melalui pendekatan hukum yang berkeadilan.

Data Badan Pusat Statistik Kabupaten Halmahera Selatan mengidentifikasi jumlah Kunjungan Wisatawan Domestik dan Mancanegara di Kabupaten Halmahera Selatan terus mengalami peningkatan pada tahun 2024 baik wisatawan domestik maupun wisatawan mancanegara, Namun, sektor ini tidak banyak berkontribusi terhadap peningkatan taraf kehidupan masyarakat pesisir dan tidak terlibat dalam pengelolaan pariwisata daerah. Di sisi lain, pengembangan pariwisata premium melalui penanaman modal asing melalui pengelolaan kawasan pulau seperti nabuko spice island resort,

kusu island, sali bay resort dan poroco bamboo island resort yang berada di Kawasan Bacan Timur serta rencana pengembangan kawasan perairan sebagai *private tourism* yang terkesan eksklusif dan berdampak terhadap kehidupan masyarakat nelayan⁵.

Penelitian ini bermaksud menelaah pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah Kabupaten Halmahera Selatan dalam pengembangan pariwisata daerah yang menghormati hak-hak masyarakat pesisir di Halmahera yang secara historis dan kultural hidup bergantung pada laut, memiliki hak konstitusional atas tanah, ruang hidup, serta pengakuan budaya. Keberadaan UU Cipta Kerja membawa implikasi langsung terhadap pengembangan KSPN, termasuk Halmahera Selatan yang ditetapkan sebagai bagian dari Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) berbasis bahari dan budaya.

Sebagai bagian dari rezim hukum pembangunan daerah, pemerintah daerah seharusnya menyelenggarakan kewenangan pengembangan pariwisata bahari dengan tetap memperhatikan prinsip partisipasi, keadilan ekologis, dan keberlanjutan sosial. Dalam hal ini, hukum tidak semata menjadi instrumen fasilitasi investasi, tetapi juga sebagai sarana

⁵<https://www.tempo.co/ekonomi/geger-penjualan-pulau-pemprov-maluku-utara-membantah-jual-kepulauan-widi-32427>, diakses pada 16 Desember 2024. Baca juga:

<https://walhisulsel.or.id/3789-kasus-penjualan-kepulauan-widi-jaring-nusa-mendesak-negara-harus-bertanggung-jawab-menjamin-perlindungan-pulau-kecil/>.

Kabupaten Halmahera Selatan memiliki potensi objek dan daya tarik wisata yang diyakini cukup potensial untuk dikembangkan sebagai sumber pendapatan daerah terutama jenis wisata alam. Hal ini dikarenakan adanya obyek wisata alam yang cukup potensial seperti Kepulauan Widi di Desa Gane Luar Kec. Gane Timur, Wisata Bahari Kayoa, Wisata Bahari Pulau Joronga, Pulau Makian, Pulau Obi, Pulau Kasiruta, Pantai Kupal Kec. Bacan Selatan, Pantai Nusa Ra di Pulau Nusa Ra, Pantai Derbi (Dermaga Biru), Cagar Alam Gunung Sibela, Swering Labuha, Air Terjun Amasing, Pantai Panamboang, Pantai Mandaong di Desa Mandaong, Pasir Putih Wayaua di Desa Wayaua Kec. Bacan Timur Selatan, Air Terjun Bibinoi di Desa Bibinoi Kec. Bacan Timur Tengah, Air Mata Belanda, Telaga Nusa di Desa Sayoang Kec. Bacan Timur, Air Terjun Gandasuli.

perlindungan terhadap hak-hak dasar masyarakat pesisir, termasuk hak atas tanah, ruang hidup, budaya lokal, dan lingkungan yang sehat.

Dengan demikian, penelitian dengan judul **“Penyelenggaraan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengembangan Pariwisata Bahari Yang Berkeadilan Bagi Masyarakat Pesisir Di Kabupaten Halmahera Selatan”** akan mengkaji pengaturan norma hukum kewenangan pemerintah daerah dalam pengembangan pariwisata daerah yang tertuang dalam peraturan daerah berkenaan dengan pengembangan jangka panjang kepariwisataan daerah khususnya wisata bahari, ditengah maraknya perizinan pengelolaan usaha pariwisata yang diberikan kepada asing. Problem hukum ini berkaitan dengan belum harmonisnya pengaturan kepariwisataan daerah setelah berubahnya UU Kepariwisata akibat diundangkannya UU Cipta Kerja. Di sisi lain, penelitian ini akan melakukan pendalaman terhadap komitmen pemerintah daerah terhadap hak-hak masyarakat pesisir yang berdiam di pulau-pulau disekitar kawasan resort yang telah terbangun serta yang berdiam di sekitar kawasan pulau yang akan dikembangkan berkaitan dengan hak ekonomi, sosial dan budaya.

1.2. Rumusan Masalah

Lingkup permasalahan dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Apakah pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam pengembangan pariwisata bahari memenuhi prinsip perlindungan hak masyarakat pesisir di Kab. Halmahera Selatan?
2. Bagaimana arah kebijakan hukum yang responsif terhadap hak masyarakat pesisir dalam Pengembangan Pariwisata Bahari yang berkeadilan di Kab. Halmahera Selatan?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Memahami pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam pengembangan pariwisata maritim memenuhi prinsip perlindungan hak masyarakat pesisir di Kab. Halmahera Selatan.
2. Mengidentifikasi dan memahami arah kebijakan hukum yang responsif terhadap hak masyarakat pesisir dalam Pengembangan Pariwisata Maritim yang berkelanjutan di Kab. Halmahera Selatan.

1.4. Manfaat Penelitian

Secara akademis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran baik secara teoritis maupun secara praktis, yaitu:

1. Dari segi teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman terkait dengan pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam pengembangan pariwisata bahari memenuhi prinsip perlindungan hak masyarakat pesisir di Kab. Halmahera Selatan.

2. Dari segi praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah terkait dengan pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam pengembangan pariwisata bahari terhadap perlindungan hak masyarakat pesisir di Kabupaten Halmahera Selatan.

1.5. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang dilakukan peneliti terhadap hasil penelitian yang sudah ada dan yang sedang dilaksanakan pada Universitas Khairun Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengembangan Pariwisata Bahari terhadap Perlindungan Hak Masyarakat Pesisir di Kabupaten Halmahera Selatan belum diteliti di Universitas Khairun, namun terdapat judul tesis yang obyek penelitiannya dapat disandingkan dengan tesis yang penulis angkat yakni :

- 1) **Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pengembangan Pariwisata di Kabupaten Jeneponto** diteliti oleh NORMA NOVIKA KADIR E062212004 yang dibimbing oleh Prof. Dr Rasyid Thaha, M.Si dan Dr Sudirman M.Si. Dengan Tujuan Penelitian yaitu : 1) Upaya Pemerintah dalam Pengembangan Pariwisata di Kabupaten Jeneponto 2) Mengeksplorasi Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam Pengembangan Pariwisata di Kabupaten Jeneponto..
- 2) **Strategi Pengembangan Objek Wisata Pantai Apparalang Sebagai Daerah Tujuan Wisata di Kabupaten Bulukumba** yang diteliti oleh Sri Wahyuni NIM.1057204884414, yang

dibimbing oleh Dr. Hi. Mahmud Nuhung, MA dan Ismail Rosulang,SE.MM, Skripsi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Muhammadiyah Makassar, dengan tujuan penelitian yaitu 1) Untuk mengetahui peluang pengembangan objek wisata pantai Apparalang di Kabupaten Bulukumba 2) Untuk mengetahui strategi yang bisa dilakukan oleh pemerintah dalam pengembangan objek wisata pantai Apparalang di Kabupaten Bulukumba.