

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu tujuan dibentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Negara mempunyai kewajiban untuk mensejahterakan warga masyarakatnya melalui berbagai program pembangunan dengan memanfaatkan sumber daya alam yang ada di Indonesia. Berdasarkan UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Salah satu upaya pemerintah untuk mewujudkan tujuan negara yaitu mensejahterakan warga masyarakatnya dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam yang ada di Indonesia adalah dengan melakukan

pembangunan pariwisata.

Pariwisata sebagaimana dimaksud pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan adalah Pariwisata merupakan berbagai macam kegiatan wisatawan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah. Sedangkan 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.

Perkembangan pembangunan pariwisata di berbagai daerah di Indonesia yang cukup bagus selama dasawarsa terakhir ternyata tidak lepas dari efek negatif yang ditimbulkannya.¹ Pembangunan pariwisata hanya mengejar kepentingan ekonomi dan tidak memperhatikan masalah-

¹Timang Setyorini, SH, 2004, "Kebijakan Pariwisata Dalam Rangka Meningkatkan Pendapatan Ekonomi Masyarakat Kabupaten Semarang" (Tesis Pascasarjana tidak diterbitkan, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang), hlm 2

masalah lingkungan hidup dan perubahan budaya masyarakat sekitar obyek wisata.

Hal tersebut tentunya sangat bertentangan dengan tujuan digalakkannya pembangunan pariwisata, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan, bahwa tujuan Kepariwisataaan adalah untuk:

1. meningkatkan pertumbuhan ekonomi;
2. meningkatkan kesejahteraan rakyat;
3. menghapus kemiskinan;
4. mengatasi pengangguran;
5. melestarikan alam, lingkungan, dan sumber daya;
6. memajukan kebudayaan;
7. mengangkat citra bangsa;
8. memupuk rasa cinta tanah air;
9. memperkuat jati diri dan kesatuan bangsa; dan
10. mempererat persahabatan antarbangsa.

Pembangunan pariwisata harus memperhatikan aspek kelestarian lingkungan hidup karena menyangkut kebutuhan

generasi yang akan datang. Mewarisi alam dan lingkungan hidup yang lestari kepada anak cucu dan generasi yang akan datang adalah kewajiban kita sebagai bangsa yang beradab sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 3 huruf f dan huruf g bahwa Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup bertujuan untuk menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan dan menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia.

Pemerintah mempunyai peran sangat strategis dalam pembangunan pariwisata di daerah. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 12 ayat (3) bahwa pariwisata menjadi urusan pemerintahan pilihan. Disebutkan dalam Pasal 9 ayat (1) bahwa Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Pada ayat (3)

menyebutkan bahwa Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Sedangkan pada ayat (4) menyebutkan bahwa Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Ketentuan-ketentuan inilah yang dijadikan dasar Pemerintah Daerah dalam mengelola dan mengembangkan potensi alam menjadi obyek wisata.

Kabupaten Gunungkidul merupakan salah satu kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan Ibu Kota Wonosari yang terletak 39 km sebelah tenggara Kota Yogyakarta. Secara yuridis, status Kabupaten Gunungkidul sebagai salah satu daerah kabupaten yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta ditetapkan pada tanggal 15 Agustus 1950 dengan UU no 15 Tahun 1950 jo Peraturan Pemerintah No 32 tahun 1950 pada saat Gunungkidul dipimpin oleh KRT Labaningrat. Wilayah Kabupaten

Gunungkidul dibagi menjadi 18 Kecamatan dan 144 desa. Kabupaten Gunungkidul mempunyai beragam potensi perekonomian mulai dari pertanian, perikanan dan peternakan, hutan, flora dan fauna, industri, tambang serta potensi pariwisata.² Potensi wisata atau destinasi banyak dijumpai di Kabupaten Gunungkidul yaitu

1. Destinasi Pantai yang sangat luas dan tersebar disepanjang wilayah selatan Kabupaten Gunungkidul antara lain : Pantai Kukup, Pantai Drini, Pantai Sepanjang, Pantai Indrayanti, Pantai Timang, Pantai Jogan, Pantai Sundak, Pantai Wediombo, Pantai Siung, Pantai Krakal, Pantai Baron, Pantai Ngobaran, Pantai Ngrenahan, Pantai Nguyahan, Pantai Ngandong, Pantai Pok Tunggal dan Pantai Nglambor.
2. Destinasi Goa yang berada di Kabupaten Gunungkidul antara lain : Goa Pindul yang berlokasi di wilayah Kecamatan Karangmojo, Goa Jomblang yang berlokasi di wilayah Kecamatan Semanu, Goa Cokro yang berlokasi

²<http://gunungkidulkab.go.id/D-947db8881fd2f1e605a1fe29a8b6aa6c-NR-100-0.html>, diunduh pada tanggal 22 Juni 2018, pukul 08.30.

di wilayah Kecamatan Ponjong, Kali Suci yang berlokasi di wilayah Kecamatan Semanu, dan Goa Rancang Kencono yang berlokasi di wilayah Kecamatan Playen.

3. Destinasi Gunung yang berada di Kabupaten Gunungkidul antara lain : Gunung Gambar yang berlokasi di wilayah Desa Kampung Kecamatan Ngawen, Gunung Ireng yang berlokasi di wilayah Desa Pengkok Kecamatan Patuk, Gunung Gentong yang berlokasi di wilayah Desa Ngalang Kecamatan Gedangsari dan Nglanggeran (Gunung Api Purba) yang berlokasi di wilayah Desa Nglanggeran Kecamatan Patuk.³

Salah satu destinasi wisata di Kabupaten Gunungkidul yang menarik perhatian penulis untuk dilakukan penelitian adalah Destinasi Gunung Nglanggeran (Gunung Api Purba). Kawasan ekowisata Gunung api purba di Gunungkidul dengan nama Gunung Nglanggeran memiliki banyak pesona keindahan alam, yang dapat dinikmati siang maupun malam hari. Ketika siang , pengunjung dimanjakan

³<http://wisata.gunungkidulkab.go.id/>, diunduh pada tanggal 22 Juni 2018, pukul 09.30.

dengan hijaunya panorama alam pegunungan, pedesaan, dan segaranya udara pegunungan. Malam menjelang pengunjung dapat menikmati romantisme kerlap kerlip lampu kota Jogja yang dinikmati dari atas puncak. Bagi traveller yang suka camping, di Gunung Nglanggeran juga dapat digunakan sebagai camping ground. Berdasarkan penelitian, gunung api purba ini merupakan gunung berapi aktif sekitar 60 juta tahun yang lalu. Gunung Nglanggeran terbentuk dari Gunung api dasar laut yang terangkat dan kemudian menjadi daratan jutaan tahun lalu. Gunung ini memiliki bebatuan besar yang menjulang tinggi sehingga biasanya digunakan sebagai jalur pendakian. Puncak gunung tersebut adalah Gunung Gedhe di ketinggian sekitar 700 meter dari permukaan laut, dengan luas kawasan pegunungan mencapai 48 hektar.

Keberhasilan pariwisata di Kabupaten Gunungkidul bukan berarti tanpa masalah. Besar atau kecil pengembangan obyek wisata berdampak buruk bagi lingkungan hidup. Pembangunan sarana dan prasarana obyek wisata,

pembangunan hotel-hotel di tempat wisata dan tidak membatasi jumlah pengunjung akan menimbulkan dampak buruk bagi lingkungan hidup apabila kebijakan pembangunan pariwisata tidak dilakukan secara tepat.

B. Rumusan Masalah

Pariwisata diakui telah meningkatkan perekonomian masyarakat, tetapi banyak dampak negatif yang ditimbulkan terutama masalah lingkungan hidup. Berdasarkan pada hal tersebut di atas maka dapat dirumuskan suatu permasalahan sebagai berikut:

1. Apa faktor penyebabkerusakan lingkungan di kawasan wisata Kabupaten Gunungkidul
2. Bagaimanakah upaya Pemerintah Kabupaten Gunungkiduldalam mewujudkan pembangunan pariwisata yang berwawasan lingkungan.
3. Bagaimana konsep pembangunan pariwisatayang berwawasan lingkungan di Kabupaten Gunungkidul.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan mengkaji faktor-faktor penyebab terjadinya kerusakan lingkungan di kawasan wisata Kabupaten Gunungkidul.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji kebijakan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul yang telah dilakukan dalam mewujudkan dan meningkatkan pembangunan pariwisata yang berwawasan lingkungan.
3. Untuk mengetahui dan mengkaji konsep ke depan pembangunan pariwisata yang berwawasan lingkungan di Kabupaten Gunungkidul.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini akan memberikan beberapa manfaat yaitu:

1. Manfaat teoritis

Sebagai ilmu pengetahuan yang memberikan gambaran yang jelas mengenai perkembangan pembangunan pariwisata yang berwawasan lingkungan di Kabupaten Gunungkidul.

2. Manfaat Praktis

Memberi masukan kepada Pemerintah Kabupaten

Gunungkidul dan masyarakat tentang perannya masing-masing dalam meningkatkan pembangunan pariwisata yang berwawasan lingkungan.

E. Kerangka Teori

Teori hukum dalam arti yang luas dapat diartikan sebagai kajian ilmu hukum itu sendiri. Para ahli dengan berbagai karyanya seperti Satjipto Raharjo⁴ dalam bukunya yang berjudul ilmu hukum dan atau W. Friedmann dalam bukunya Teori dan Filsafat Hukum⁵ menjelaskan yang dimaksud tentang teori hukum adalah aliran atau madzhab-madzhab dalam ilmu hukum seperti teori hukum alam, teori positivisme dan utilitarianisme dan sebagainya.

Selain teori hukum dalam arti luas ataupun teori hukum dalam arti sempit masih terdapat teori-teori hukum yang dapat digunakan dalam penelitian hukum. Yaitu teori-teori sosiologi hukum, teori ini berkaitan dengan tipe

⁴Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditrya Bakti, hlm 253-300

⁵Lihat W.Friedmann, 1990, Teori dan Filsafat Hukum terjemahan oleh Muhammad Arifin, Rajawali, Jakarta.

penelitian hukum empiris, yang mengkaji hukum hubungannya dengan perilaku sosial.⁶

Penelitian ini menggunakan teori-teori sebagai berikut:

1. Teori jenjang hukum (*Stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen⁷.

Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah dari padanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.

⁶Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, 2009,” *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*”, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm 140

⁷Turiman Fachturahman Nur,
<http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2014/04/teori-hirarki-dan-keberlakuan-peraturan-5.html>, diunduh pada tanggal 12 April 2019, pukul 09.00WIB

2. Teori/aliran *Utilitarianisme* oleh Jeremy Bentham.⁸

Bahwa alam memberikan kebahagiaan dan kerusakan. Tugas Hukum adalah memelihara kebahagiaan dan mencegah kejahatan. Menurutnya pemidanaan haruslah bersifat spesifik untuk tiap jenis kejahatan, dan seberapa besar pidana itu boleh diberikan, hal ini tidak boleh melebihi jumlah yang dibutuhkan untuk mencegah timbulnya kejahatan

3. Teori *Rechtsstaat* dan *Rule of law* oleh Roscoe Pound⁹

Artinya hukum selalu menjadi pengendali dinamika sosial yang ada dan terjadi di masyarakat dalam suatu Negara.

4. Teori pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) oleh Barda Nawawi Arief.¹⁰

⁸ M. Chairul Basrun Umanailo, 2016, *Sosiologi Hukum*, FAM PUBL SING, hlm 49-50

⁹ Roscoe Pound, 1957. *The development of Constitutional Guarantees of Liberty*, Yale University Press. New Heaven London. Hlm. 7. Lebih jauh perbedaan tersebut dapat di lihat Moh. Mahfud MD, 2006. *Membangun Politik hukum, Menegakkan Konstitusi*. Pustaka LP3ES Jakarta. Hlm. 25.... "Bahwa perbedaan konsepsi tersebut sebenarnya lebih terletak pada operasionalisasi atas substansi yang sama yakni perlindungan atas hak-hak asasi manusia, sebab secara substantif kedua

¹⁰ So Woong Kim, *Kebijakan Hukum Pidana Dalam Upaya Penegakan Lingkungan Hidup*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 13, No. 3, September 2013.

Konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) atau masyarakat berkelanjutan (“*sustainable society*”), “*resources*” tidak hanya diartikan sebagai sumber daya alam /fisik, tetapi juga sumber daya alam nonfisik. Sistem peradilan yang baik /sehat, yang dapat menjamin keadilan (“*ensuring justice*”), keamanan warga masyarakat (“*the savety of citizens*”), dan dapat menumbuhkan kepercayaan dan respek masyarakat (“*public trust and respect*”), pada dasarnya merupakan sumber daya nonfisik yang perlu dipelihara kelangsungannya bagi generasi berikutnya.