

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sebagai negara yang berada di wilayah Asia, Indonesia bisa dikatakan sebagai salah satu pusat peradaban umat manusia. “Indonesia memiliki wilayah yang sangat luas dengan didukung sumber daya alam yang beraneka ragam yang berpotensi untuk diolah dan dimanfaatkan. Selain itu negara Indonesia juga kaya akan seni budaya daerah, adat istiadat, peninggalan sejarah terdahulu dan yang tidak kalah menarik adalah keindahan panorama alamnya yang cukup potensial untuk dikembangkan dengan baik sebagai objek wisata. Ternyata pariwisata dapat diandalkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan nasional”.¹

Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan, “bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh Negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Ketentuan tersebut bermakna bahwa penguasaan pengutamaan kekayaan alam bertujuan untuk memajukan kemakmuran rakyat Indonesia. Sebagai negara yang berdasarkan hukum, hal ini tidak dapat dilakukan kecuali dengan memulai proses regulasi dan penerapan yang baik.

¹ S. Primadany, “Analisis Strategi Pengembangan Pariwisata Daerah (Studi Pada Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Daerah Kabupaten Nganjuk),” *Jurnal Administrasi Publik Mahasiswa Universitas Brawijaya* 1, no. 4 (2013): Hal 135–143.

Terdapat beberapa pendapat mengenai penerapan (implementasi) yaitu sebagai berikut:

Penerapan menurut Nurdin Usman “Penerapan (Implementasi) adalah bermuara pada aktivistas, aksi tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan”.²

Menurut Guntur Setiawan dalam bukunya “Penerapan (Implementasi) adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif”³

Pengertian penerapan (implementasi) yang di kemukaan di atas, bisa di simpulkan bahwa penerapan merupakan suatu proses untuk melaksanakan ide, proses atau seperangkat aktivitas baru dengan harapan dapat menerima dan melakukan penyesuaian dalam tubuh birokrasi demi terciptanya suatu tujuan yang bisa tercapai dengan pelaksa yang bisa di percaya.

Dalam sistem otonomi Daerah, daerah di berikan kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri, pemerintah Daerah di berikan kewenangan mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Isu-isu pembangunan dan isu-isu strategis

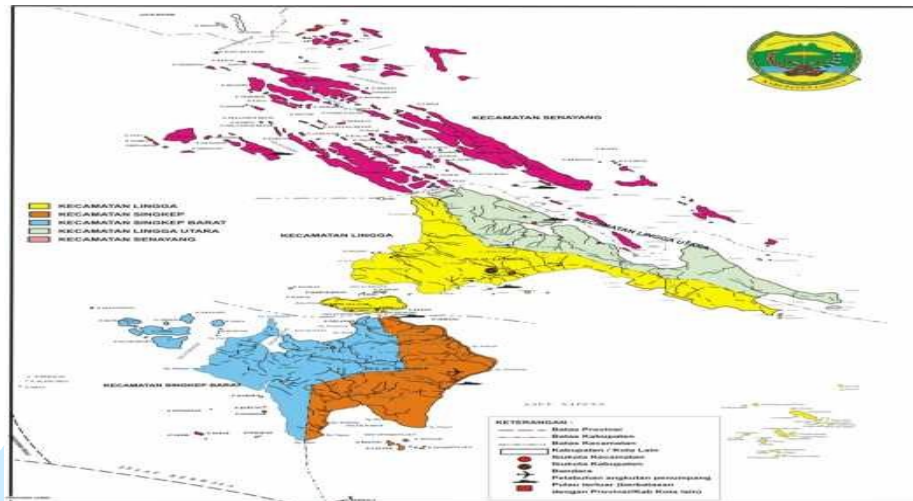
² Nurdin Usman, Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum (Bandung: Cv Sinar Baru, 2002). Hal 70

³ Guntur Setiawan, *Implemtasi Dalam Birokrasi Pembangunan* (Jakarta: Balai Pustaka, 2004).Hal 39

masing-masing daerah lebih dipahami, diharapkan pembangunan lebih cerdas dan sejalan dengan prioritas masing-masing daerah, yang pada akhirnya dapat mewujudkan pembangunan daerah dan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan. layanan. penegakan dan partisipasi. Dengan diterapkannya sistem otonomi daerah ini diharapkan dapat meningkatkan daya saing daerah melalui prinsip demokrasi, pemerataan, hak atas pembangunan, meningkatkan kemungkinan pemanfaatan sumber daya dan keragaman daerah.⁴ Dalam pelimpahan kewenangan tersebut pemerintah Kabupaten Lingga akan berkomitmen dalam pengelolaan ekonomi pariwisata yang berkelanjutan dan ramah lingkungan. Pengelolaan usaha pariwisata di harapkan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, termasuk dalam hal pembangunan wilayah usaha pariwisata, yang tentunya sesuai dengan rencana tata ruang kabupaten lingga.

⁴ Kabupaten Lingga, "Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah 2005-2025," Hal 43 <https://www.linggakab.go.id>. Di akses pada 26 Maret 2022

Gambar 1. 1 Peta Kabupaten Lingga



Sumber: Dokumen LPPD Kab. Lingga, 2010

Kabupaten Lingga dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2003 sebagai daerah di Provinsi Kepulauan Riau dengan luas wilayah darat dan laut 211.772 km² dan luas daratan 2.117,72 km² (1%) serta luas laut. 209.65 km² (99%). Kabupaten Lingga memiliki pulau besar dan kecil dengan total jumlah pulau sebanyak 604 buah pulau, dengan 87 pulau berpenghuni dan 518 buah pulau diantaranya belum berpenghuni. Secara Geografis Kabupaten Lingga terletak di antara 0° 00' - 1° 00' Lintang Selatan dan 103° 30' - 105°00' Bujur Timur.⁵ Pada tahun 2018 terbitlah Perda Kabupaten Lingga No 3 Tahun 2018 tentang pembentukan Kecamatan Katang Bidare, Temiang Pesisir dan Bakung Serumpun, maka jumlah keseluruhan Kecamatan yang ada di Kabupaten Lingga berjumlah 13 Kecamatan.

⁵ Kabupaten Lingga, "RPJMD Kabupaten Lingga," 2016. Hal 99–100, <https://www.linggakab.go.id/>. Di akses pada 26 Maret 2022

Berdasarkan Proyeksi Interim Sensus Penduduk 2020, jumlah penduduk Kabupaten Lingga pada tahun 2021 adalah sebanyak 100.661 jiwa. Jika dibandingkan dengan proyeksi interim tahun 2020, laju pertumbuhan penduduk Kabupaten Lingga sebesar 2,19 persen. Kepadatan penduduk pada tahun 2021 diperkirakan sebesar 45,67 jiwa/km². Hal ini berarti bahwa di setiap 1 (satu) km² wilayah Kabupaten Lingga terdapat sebanyak 47 sampai 46 jiwa penduduk. Di tingkat kecamatan, Kecamatan Singkep merupakan kecamatan dengan penghuni terpadat yaitu sebesar 185,31 jiwa/km², sedangkan yang paling sedikit adalah Kecamatan Singkep Selatan yaitu sebesar 16,24 jiwa/km².⁶

Dengan terdiri dari beberapa pulau besar dan kecil Kabupaten Lingga tentunya memiliki potensi yang dapat dikembangkan untuk kemajuan masyarakat dan kemajuan Kabupaten Lingga, beberapa potensinya ada di sektor pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan dan pariwisata.⁷ Dengan demikian Kabupaten Lingga mampu untuk bersaing tentunya dengan perencanaan yang matang melihat beberapa potensi unggulan yang ada, untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat Kabupaten Lingga.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Maka pemerintah Kabupaten Lingga

⁶ Nunik Sri Rahayu and Mia Eka Novita, "STATISTIK DAERAH KABUPATEN LINGGA" (Badan Pusat Statistik Kabupaten Lingga, 2022). Hal 11, <https://linggakab.bps.go.id>. Di akses pada 21 Maret 2022

⁷ Lingga, "Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah 2005-2025." Hal 10-11, <https://www.linggakab.go.id> Di akses pada 26 Maret 2022

menetapkan fokus layanan urusan pilihan yang merupakan urusan pemerintah secara nyata ada dan berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi dan potensi keunggulan yang ada di kabupaten lingga yang salah satunya pariwisata. Dimana perencanaan pembangunan pariwisata mengarah pada kepariwisataan yang mempercepat kegiatan ekonomi sehingga pendapatan masyarakat, lapangan pekerjaan dan perolehan devisa meningkat dengan mengusahakan pengembangan dan pemanfaatan berbagai peluang pariwisata.

Kabupaten Lingga memiliki banyak lokasi bersejarah peninggalan zaman dahulu yang bisa di kembangkan sebagai destinasi pariwisata serta tak kalah Keindahan pemandangan alam yang berbukit dan terjal. Kawasan ini memiliki nilai-nilai budaya yang menjadi inti peradaban masyarakat yang kuat yang dapat dijadikan sebagai tujuan wisata.⁸ Sebaran objek wisata hingga tahun 2022 hampir di seluruh kawasan kecamatan, kecuali kecamatan kepulauan posek. Berdasarkan data dari dinas pariwisata, kepemudaan dan olahraga kabupaten lingga tercatat sebanyak 104 unit dengan sebaran diantaranya singkep barat 7, singkep 14, singkep selatan 3, singkep pesisir 11, lingga 30, selayar 6, lingga timur 7, lingga utara 7, senayang 19.⁹

⁸ RPJMD Kabupaten Lingga, "RPJMD Kabupaten Lingga." Hal 99.

<https://www.linggakab.go.id> Di akses pada 27 Maret 2022

⁹ Rahayu and Novita, "STATISTIK DAERAH KABUPATEN LINGGA." (Badan Pusat Statistik Kabupaten Lingga, 2022), Hal 48 <https://linggakab.bps.go.id> Di akses pada 27 Maret 2022

Pada tahun 2020 terdapat pembangunan usaha pariwisata yang berada di Dusun Air Kulah Desa Pulau Bukit Kecamatan Katang Bidare, hal ini tentunya berpotensi membangkitkan ekonomi masyarakat di tengah pandemi covid19. Namun dalam hal ini pembangunan tentunya harus memiliki izin yang di terbitkan, untuk usaha di bidang pariwisata dan prinsip-prinsip pengelolaan pariwisata yang baik, salah satunya adalah mengikuti rencana tata ruang kegiatan bidang pariwisata. Selain itu izin usaha pariwisata dilaksanakan dalam bentuk TDUP (Tanda Daftar Usaha Pariwisata) yang diterbitkan oleh pemerintah daerah dalam hal ini Gubernur, Bupati/Walikota dan pemerintah pusat dalam hal ini Menteri Negara. . Pariwisata dan ekonomi kreatif serta mengikuti rencana tata ruang pembangunan yang sudah di tetapkan.

Pelaku usaha pariwisata berkewajiban untuk mendaftarkan izin usahanya sebagaimana yang diatur dalam ketentuan pasal 15 Undang-undang Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisataan serta pasal 5 Peraturan Menteri Pariwisata Nomor No.10 tahun 2018 dan juga berkewajiban mengikuti rencana tata ruang wilayah yang sudah di tetapkan sesuai dengan ketentuan pasal 61 Undang – undang No 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang . Perizinan sangat penting dilihat dari segi keuntungan penyelenggara pariwisata, karena perizinan merupakan landasan legalitas untuk membuktikan bahwa usaha pariwisata yang dikelolanya tidak melanggar hukum, seperti promosi usaha, persyaratan penunjang pengembangan usaha, kemudahan pembelian. mitra bisnis. Dari sisi pemerintah, sejak berlakunya Peraturan No. 2 Tahun 2018 tentang Layanan

Perizinan Usaha Terpadu Elektronik, dengan tujuan untuk menetapkan sertifikat pendaftaran perusahaan pariwisata sebagai kewajiban setelah NIB diterbitkan kepada pelaku usaha dalam pelaksanaan izin usaha industri pariwisata tahun 2018, Kami menjamin kepastian hukum bagi pelaku usaha dalam arti legalitas memberikan perlindungan yang timbul dari hukum, berlaku secara sah dan berlandaskan hukum yang mengikat serta merupakan surat keterangan yang sah menurut Hukum dan regulasi. Selain itu, TDUP berperan sebagai sumber informasi perizinan industri pariwisata, sehingga informasi yang diperoleh dari pemegang TDUP dapat menjadi sumber referensi bagi pemerintah dalam melihat perkembangan industri pariwisata di tingkat lokal maupun nasional.¹⁰ Selanjutnya penerbitan TDUP sesuai dengan ketentuan pasal 9 Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 10 Tahun 2018 menjadi acuan pemerintah Kabupaten Lingga yang memiliki hak dalam penerbitan TDUP tersebut.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lingga No !3 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pariwisata, tata cara memperoleh Tanda Daftar Usaha Pariwisata pasal 35 ayat (1) “ Pemohon TDUP mengajukan permohonan kepada Bupati atau Pejabat yang di tunjuk” sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Bupati Kabupaten Lingga No 8 Tahun 2017 Tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan di Bidang Perizinan dan Non Perizinan kepada dinas Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Perdagangan Kabupaten Lingga, Tanda Daftar

¹⁰ <https://Manplawyers.Co/2020/01/30/Aspek-Hukum-Perizinan-Dibidang-Pariwisata/>, n.d .di akses pada 13 Juni 2022

Usaha diterbitkan oleh PTSP Kabupaten Lingga berdasarkan pertimbangan wilayah administratif penanaman modal dalam negeri dan badan usaha lainnya dan jika penanaman modal tersebut berasal dari penanaman modal asing.

Seorang guru besar Universitas Padjadjaran Otto Soemarwoto menyebutkan bahwa pembangunan pariwisata merupakan kegiatan kompleks, menyangkut wisatawan, kegiatan, sarana prasarana, objek dan daya tarik, fasilitas penunjang, sarana lingkungan dan sebagainya. Oleh karena itu, dalam pengembangannya harus memperhatikan kelestarian kualitas lingkungan. Penempatan rambu harus dilakukan untuk menghindari konflik antara kepentingan wisata dan konservasi.¹¹ Maka harus di persiapkan dengan sedemikian rupa dengan tetap memperhatikan kondisi dilapangan serta dampak yang akan di timbul sebelum atau setelah pembangunan pariwisata itu di lakukan.

Berdasarkan hasil pantauan di lapangan pembangunan pariwisata yang terjadi di Dusun Air Kulah Desa Pulau Bukit Kecamatan Katang Bidare Kabupaten Lingga terhadap pembangunan yang di rencanakan oleh PT.Berkah Pulau Lingga (BPL) terdapat pelanggaran dalam proses pembangunan usaha pariwisata yang mengakibatkan rusaknya daya tarik wisata serta merubah bentuk kontur tanah dengan melakukan pematangan lahan (*cut and fill*), menimbun, dan membawa tanah hasil urug ke tempat lain sebagai bentuk pengrusakan terhadap

¹¹ Otto Soemarwoto, *Pengembangan Pariwisata Dan Dampak Yang Ditimbulkannya*. (Yogyakarta: UGM, 1993), Hal 134.

daya tarik wisata pada usaha pariwisata yang di bangun hal ini bertentangan dengan rencana tata ruang kabupaten lingga pasal 56 ayat 10 Peraturan Daerah Kabupaten Lingga No 2 tahun 2013 tentang Perencanaan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lingga Tahun 2011 - 2031. Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu warga Desa Air Kulah Bapak Jum mengatakan bahwa, pihak PT. BPL menejelaskan yang dilakukan adalah *cut and fill* dalam pembangunan pariwisata di daerah tersebut di karenakan bentuk kontur tanah yang berbukit maka harus di lakukan pemampasan atau pemotongan dengan istilah cut and fill.¹² Hal ini di perkuat dengan dengan pernyataan Direktur PT. BPL ingin melakukan pembangunan pariwisata adventure seluas 214 hektar maka harus dilakukan pemangkasan bukit setinggi 30 meter atau cut and fill.¹³

¹² Hasil Wawancara Dengan Masyarakat Dusun II Desa Pulau Bukit pada 20 Juni 2022.

¹³ San, "PT BPL Gerah Izin Cut And Fill Belum Keluar, Sekda Kepri: Miss Komunikasi Di DPMPTSP Dan ESDM," *Lintaskepri.Com*, n.d., <https://lintaskepri.com/pt-bpl-gerah-izin-cut-and-fill-belum-keluar-sekda-kepri-miss-komunikasi-di-dpmpstsp-dan-esdm.html>. Di akses pada 19 Juli 2022

Gambar 1. 2 Pemangkasan Bukit dalam Pembangunan Pariwisata dengan Metode *cut and fill*



Sumber : Photo saat observasi di Dusun II Air Kulah 25 september 2020

Pelimpahan sebagian kewenangan di bidang perizinan oleh Bupati Kabupaten Lingga ke pada Kepala Dinas PTSP Kabupaten Lingga berdasarkan Peraturan Bupati Lingga No 8 Tahun 2017 maka izin yang di dapatkan oleh PT. BPL sesuai yang di atur dalam pasal 2 ayat (1) huruf K yaitu izin Tanda Daftar Usaha Pariwisata sesuai dengan ketentuan dalam peraturan yang berlaku. Namun pihak PT.BPL melakukan beberapa pelanggaran yakni tidak mengikuti rencana tata ruang yang telah di tetapkan sesuai dengan ketentuan pasal pasal 82 Peraturan Daerah Kabupaten Lingga No 2 tahun 2013 yang hukuman pidananya

di atur dalam Undang – undang No 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Hal semacam inilah menjadi pertimbangan dalam pembangunan pariwisata, perlunya penerapan hukum dalam mengawal proses pembagunan agar tidak terjadinya hal-hal negatif yang berakibat fatal terhadap lingkungan sosial budaya dan ekonomi daerah setempat. Aturan hukum menjadi hal yang penting mendasari seluruh kegiatan pembangunan secara normatif . bentuk pelanggaran yang di lakukan PT.BPL tertuang dalam undang – undang No 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, di kutip dari media oline Batam Today Aziz selaku wakil anggota Dprd Lingga mengatakan berdasarkan peta wilayah yang di tinjau pihaknya bersama anggota dprd lainnya, dusun air kulah tidak menjanjikan untuk di kembangkan kepariwisataan. Serta ketua Himpunan Mahasiswa Kecamatan Katang Bidare juga mengatakan telah terjadi pelanggran dalam pembangunan usaha pariwisata di dusun air kulah desa pulau bukit kecamatan katang bidare.

Berdasarkan latar belakang di atas bahwa penulis melihat ada hal yang menarik untuk di teliti dengan judul penelitian “PENERAPAN SANKSI PIDANA TERHADAP PELANGGARAN RENCANA TATA RUANG PADA PEMBANGUNAN USAHA PARIWISATA” (Studi Pembangunan Taman Rekreasi di Dusun Airkulah Desa Pulau Bukit).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat disusun beberapa rumusan masalah, antara lain sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan sanksi pidana terhadap pelanggaran rencana tata ruang pada pembangunan usaha pariwisata?

1.3 Tujuan Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini di harapkan terdapat beberapa hal pokok yang menjadi tujuan sebagai berikut :

1. Untuk menegetahui bagaimana penerapan sanksi pidana terhadap pelanggaran rencana tata ruang pada pembngunan pariwisata taman rekreasi.
2. Untuk menegetahui siapa yang berhak mengawasi terkait dengan pelanggaran pembangunan yang di lakukan.

1.4 Manfaat Penelitian

Setiap penelitian diharapkan dapat memberikan suatu manfaat yang menghasilkan nilai kegunaan. Adapun manfaat dalam penelitian ini ialah sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoristis

Dalam hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan hukum pidana terkait dengan Penerapan sanksi pidana terhadap pelanggaran rencana tata ruang pada pembangunan usaha pariwisata.

1.4.2 Manfaat Praktis

Dalam penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat secara praktis yakni sebagai berikut :

1. Bagi aparat penegak hukum dan praktisi hukum penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam rangka penerapan sanksi pidana terhadap pelanggaran rencana tata ruang pada pembangunan usaha pariwisata.
2. Diharapkan bagi kalangan praktisi hukum penelitian ini mampu memberikan manfaat dan menjadi pertimbangan dalam penerapan hukum yang lebih baik.
3. Penelitian ini agar dapat menjadi topik perbincangan dalam diskusi ilmiah oleh lembaga-lembaga mahasiswa pada khususnya, dan civitas akademika pada umumnya.