

**PEMBANGUNAN PARIWISATA DAN IMPLIKASINYA
PADA POLA PENGUASAAN TANAH DALAM MASYARAKAT
DI KAWASAN BISNIS PARIWISATA**

Sahnán*

Fakultas Hukum Universitas Mataram

ABSTRACT

Many states in the world begin to develop the tourism business, because in this sector is not susceptible on economic fluctuation. The development of tourism business is seductive enough, because it can increase the state devise such as Indonesia, the devise income in the tourism sector is number 2 after petroleum (oil and natural gas). However in empirical level, the implementation of development in tourism sector is still not running such as expected. It is seen that in the development of tourism sector not to be equilibrated with the empowerment of society so that, it cause the society become empathic. And also the applied regulations are still overlapping, complicated bureaucracy, and still not serious the investors to implement the effort in tourism sectors.

The development of tourism that is conducted by government exactly more orientate to increase the economic growth and more support the capital owners than society interest. Actually, the society has owned the land hereditarily long time ago according to the customary law, but they are not recognized by government as the legal owner, because the ownership is not based on written evidence such as land certificate. And also several rights of land that have ever issued by government is declared not legal during the existence of rights annoy the tourism development implementation.

Keywords: tourism development impact, pattern of land owner.

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Mataram, Bagian Hukum Keperdataan dengan keahlian Hukum Agraria khususnya tentang Penyelesaian Sengketa Bidang Pertanahan karena telah mendapat Gelar Doktor Ilmu Hukum pada Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang Tahun 2010

I. PENDAHULUAN

Banyak negara di dunia sekarang ini yang menganggap pariwisata sebagai salah satu aspek penting dan integral dari strategi pengembangan pembangunan negaranya. Setiap literatur pariwisata memberikan ulasan bahwa negara yang mengembangkan pembangunan sektor pariwisata memberikan keuntungan secara ekonomi. Keuntungan-keuntungan tersebut diperoleh dari nilai tukar mata uang asing, pendapatan pemerintah, stimuli pengembangan regional, dan penciptaan lapangan kerja serta peningkatan pendapatan negara (Gamal Suwanto, 2004: 41).

Menurut Gamal Suwanto (2004: 41-42) bahwa dalam Kegiatan pengembangan pembangunan pariwisata di dunia dapat dibagi menjadi tiga jenis yaitu:

1. Negara-negara yang bergabung dalam mengelola sektor pariwisatanya, seperti Hawaii, Bermuda, Karibia, Canary Island, dan lain-lain.
2. Negara-negara yang menganggap sektor pariwisata sebagai suatu sektor yang penting seperti: Indonesia, Sigapore, Malaysia, UK, Amerika Serikat, Negara-negara *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), China, Thailand dan lain-lain.
3. Negara-negara yang menganggap sektor pariwisata sebagai sektor pendukung, seperti Iran, Brunai, Saudi Arabia, dan lain-lain.

Berdasarkan pendapat di atas maka Indonesia termasuk dalam jenis yang kedua, dan Indonesia sudah memasukkan sektor pariwisata dalam salah satu bidang yang dapat memberikan sumbangan pendapatan devisa negara yang cukup menjanjikan. Dengan kata lain bahwa sektor pariwisata telah dijadikan komoditi andalan di samping migas sebagai komoditi pendukung kelangsungan pembangunan nasional. Menurut Gamal Sumantoro (2004: 25) bahwa alasan Indonesia memicu dirinya untuk mengembangkan pembangunan sektor pariwisata adalah:

- a. Pola perjalanan wisata di dunia terus menerus meningkat dari tahun ke tahun.
- b. Pariwisata tidak begitu terpengaruh gejolak ekonomi, di samping pertumbuhannya yang lebih cepat daripada pertumbuhan ekonomi dunia.
- c. Meningkatkan kegiatan ekonomi daerah dan pengaruh ganda dari pengembangan pariwisata tampak lebih nyata.
- d. Komoditi pariwisata tidak mengenal proteksi atau quota seperti komoditi lainnya.
- e. Potensi pariwisata Indonesia yang tersebar diseluruh wilayah Indonesia yang beranekaragam macamnya tak akan habis terjual.

f. Pariwisata sudah menjadi kebutuhan hidup manusia pada umumnya.

Dari alasan-alasan di atas Indonesia memiliki potensi untuk mengembangkan bisnis pariwisata ini, karena Indonesia selain memiliki alam yang indah juga memiliki berbagai ragam seni budaya yang tersebar di seluruh penjuru nusantara. Selain itu juga bisnis pariwisata ini tidak rentan terhadap adanya gejolak ekonomi, dan pertumbuhan ekonomi negara lebih cepat dibandingkan dengan bidang ekonomi yang lain.

Kebijakan pembangunan pariwisata pada masa pemerintahan rezim orde baru masih bersifat sentralistik, dan hanya berorientasi sebagai penghasil devisa untuk menunjang pembangunan nasional (Oka A. Yoeti, 2006: 2). Hal tersebut dapat dilihat dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), dimana dalam kurun waktu repelita VI telah meletakkan pariwisata dalam kelompok bidang ekonomi. Namun setelah era reformasi telah terjadi perubahan paradigma, dimana pariwisata tidak lagi dikelompokkan dalam bidang ekonomi, akan tetapi dikelompokkan dalam bidang sosial budaya (Lihat: Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999-2004). Perubahan tersebut didasari oleh suatu fakta bahwa sektor pariwisata sebagai salah satu sumber devisa negara tidak lepas dari peran budaya, sesuai dengan isi GBHN 1999-2004, bidang sosial budaya yaitu menjadikan kesenian dan kebudayaan tradisional Indonesia sebagai wahana bagi pengembangan pariwisata nasional.

Kalau dilihat dalam realitasnya pariwisata seringkali dilihat dalam bingkai ekonomi, padahal itu merupakan rangkaian dari kekuatan ekonomi, lingkungan dan sosial budaya yang bersifat global. Memang pariwisata harus bisa menjual, namun pariwisata juga harus dapat mendatangkan manfaat dan penyumbang antara lain kepada:

1. Pelestarian budaya dan adat istiadat;
2. Peningkatan kecerdasan masyarakat;
3. Peningkatan kesehatan dan kesegaran;
4. Terjaganya sumber daya alam dan lingkungan lestari;
5. Terpeliharanya peninggalan dan warisan masa lalu; dan lain-lain
(Oka A. Yoeti, 2006: 13).

Pariwisata tidak hanya berdampak positif, akan tetapi bisa saja berdampak negatif. Dampak positif bisa mendatangkan devisa sedangkan dampak negatifnya adalah dapat merusak lingkungan alam maupun nilai-nilai sosial

budaya. Akan tetapi dalam kegiatan pariwisata yang terkonsep baik dan tertata rapi dampak “menjual” itupun dapat diminimalisir sedini mungkin, konkretnya bahwa pariwisata tidak akan menjual hutan, melainkan keindahan hutannya, pariwisata tidak akan menjual binatang langka, tetapi akan menjual kelangkaan binatang itu (Oka A. Yoeti, 2006: 13).

Namun dalam pembangunan sektor pariwisata tidak bisa dipungkiri sangat memerlukan tanah yang luas, selain untuk membangun fasilitas pariwisata juga sektor penunjangnya. Maka pemerintah perlu membuat kebijakan-kebijakan yang menarik dalam bidang pertahanan, sehingga para investor berminat untuk menanamkan modalnya. Dengan tetap berpegang pada prinsip-prinsip dasar dimana kebijakan-kebijakan yang dibuat jangan sampai merugikan atau merampas hak-hak warga masyarakat.

Dalam tataran empiris banyak terlihat bahwa kebijakan-kebijakan yang dibuat pemerintah dalam bidang pariwisata yang berkaitan dengan penguasaan tanah banyak merugikan warga masyarakat, karena penguasaan yang dilakukan oleh mereka berdasarkan hukum kebiasaan (hukum adat) tidak diakui. Penguasaan tanah yang dilakukan secara faksal oleh pemilik modal atau pemerintah dengan dalih untuk kepentingan umum tidak jarang berujung kepada terjadinya konflik atau sengketa antara warga masyarakat dengan pemilik modal yang dibeking pemerintah, atau warga masyarakat dengan pemerintah sendiri.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: Bagaimana pelaksanaan pembangunan pariwisata dan bagaimana implikasinya terhadap pola penguasaan tanah dalam masyarakat di kawasan bisnis pariwisata.

II. PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Pembangunan Kawasan Pariwisata

Dengan berkembangnya bisnis pariwisata di Indonesia, telah mengundang perhatian cukup besar bagi para investor untuk menanamkan modalnya di bidang sektor pariwisata. Sektor pariwisata memberikan daya tarik tersendiri bagi kalangan investor, karena sektor ini dapat memberikan keuntungan yang sangat besar bagi pelaku bisnis pariwisata.

Dalam pelaksanaan pembangunan di Indonesia, sektor pariwisata telah memberikan kontribusi yang cukup besar setelah migas, karena itu pemerintah

harus memberikan perhatian dan dukungan serta mempromosikan perkembangan bisnis pariwisata Indonesia ke dunia internasional, agar para investor semakin tertarik untuk menanamkan modalnya di Indonesia.

Sektor pariwisata mulai menarik perhatian dunia investasi sekitar 1970-an, mulai pada saat ini para investor, baik investor dalam negeri maupun investor asing mulai berlomba-lomba menanamkan modalnya di bidang bisnis pariwisata (Arba & Sahnun, 2007: 2).

Di Nusa Tenggara Barat, mulai pencaanangan pengembangan sektor pariwisata ini sejak tahun 1980-an. Sejak saat ini pihak pemerintah mulai membuka diri dan mulai mempromosikan obyek-obyek pariwisata dan lokasi-lokasi pembangunan dan pengembangan pariwisata yang strategis (Arba & Sahnun, 2007: 2-3).

Sejalan dengan penetapan Nusa Tenggara Barat sebagai daerah tujuan wisata, maka pemerintah daerah terus berupaya menggali dan mengembangkan potensi-potensi kepariwisataan yang ada. Upaya ini dilakukan karena pemerintah daerah menyadari bahwa sektor pariwisata merupakan salah satu sektor andalan yang dapat menghasilkan devisa negara pada umumnya dan dapat meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) khususnya, dan pada akhirnya akan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi, mengatasi pengangguran dan mensejahterakan masyarakat (lihat: Pasal 4 UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata).

Upaya penggalian dan pengembangan potensi kepariwisataan di Nusa Tenggara Barat telah ditetapkan beberapa kawasan pariwisata daerah sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat Nomor 9 Tahun 1989 tentang Pembangunan Kawasan Pariwisata di Daerah Nusa Tenggara Barat dan Surat Keputusan Gubernur Nomor 20 tahun 1989 adalah sebagai berikut:

- a. Kawasan pariwisata Sire, Gili Air, Senggigi dan sekitarnya, seluas: 1800 Ha.
- b. Kawasan Pariwisata Suranadi dan sekitarnya, seluas: 96 Ha.
- c. Kawasan Pariwisata Gili Gede, dan sekitarnya, seluas: 2.590 Ha.
- d. Kawasan Pariwisata Kuta, Seger, Aan dan sekitarnya, seluas: 2.590 Ha.
- e. Kawasan Pariwisata Selong Belanak dan sekitarnya, seluas: 4.80 Ha.
- f. Kawasan Pariwisata Renjani dan sekitarnya, seluas 17.000 Ha.
- g. Kawasan Pariwisata Gili-gili Indah dan sekitarnya, seluas 650 Ha.

- h. Kawasan Pariwisata Gili Sulat dan sekitarnya, seluas 1.317 Ha.
- i. Kawasan Pariwisata Dusun Sade dan sekitarnya, seluas: 315 Ha.
- j. Kawasan Pariwisata Pulau Moyo dan sekitarnya, seluas: 1,528 Ha.
- k. Kawasan Pariwisata Pantai Maluk dan sekitarnya, seluas: 376 Ha.
- l. Kawasan Pariwisata Pantai Hu'u dan sekitarnya, seluas: 2.756 Ha.
- m. Kawasan Pariwisata Sape dan sekitarnya, seluas: 203 Ha.
- n. Kawasan Pariwisata Teluk Bima dan sekitarnya, seluas: 201 Ha.
- o. Kawasan Pariwisata Tambora dan sekitarnya, seluas: 2.526 Ha.
- p. Dan kawasan-kawasan pariwisata lainnya.

Kemudian dalam Pasal 2 Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1990 tentang Usaha Kawasan Pariwisata telah menetapkan usaha kawasan pariwisata di Nusa Tenggara Barat meliputi :

- a. Mengusahakan lahan, dengan luas sekurang-kurangnya 100 ha untuk keperluan pembangunan usaha kawasan pariwisata dan menata serta membagi lebih lanjut dalam satuan-satuan simpul (lingkungan tertentu) yang dituangkan dalam gambar perencanaan (*Site Plan*).
- b. Membangun dan menyewakan satuan-satuan simpul (lingkungan tertentu) itu untuk membangun usaha pariwisata, meliputi hotel atau jenis penginapan lainnya, Rumah makan, tempat rekreasi dan hiburan umum serta usaha pariwisata lainnya sesuai gambar rencana (*Site Plan*).
- c. Melaksanakan pembangunan jalan, penyediaan air bersih dan listrik dan sarana pengelolaan limbah dan sarana lainnya sesuai dengan gambar (*Site Plan*).
- d. Menentukan syarat-syarat didalam kawasan pariwisata berkenaan dengan penyediaan sarana dan prasarana lingkungan hidup, tata bangunan, kesehatan umum, pencegahan kebakaran dan lain-lain sepanjang persyaratan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- e. Melaksanakan dan atau mengawasi pembangunan usaha pariwisata agar sesuai dengan persyaratan-persyaratan yang ditetapkan di dalam kawasan pariwisata serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- f. Membangun bangunan yang di pandang perlu untuk keperluan administrasi usaha kawasan pariwisata.

Untuk menunjang kegiatan usaha kepariwisataan tersebut, maka pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat telah melakukan berbagai kebijakan sebagai berikut:

1. Melakukan Koordinasi dan bekerjasama dengan berbagai pihak, baik pihak pemerintah, swasta dalam mengembangkan kebudayaan dan pariwisata.
2. Melakukan pemberdayaan terhadap organisasi kebudayaan dan kesenian, pranata sosial yang berkembang di dalam masyarakat dan meningkatkan perlindungan serta pengembangan kebudayaan Nusa Tenggara Barat.
3. Melakukan Agresivitas pemasaran, ekstensifikasi dan intensifikasi pengembangan kawasan budaya dan pariwisata secara lebih.
4. Melakukan pemberdayaan terhadap intitusi dan sumber daya penunjang.
5. Mendorong terciptanya iklim yang kondusif bagi pembangunan kebudayaan dan pariwisata.
6. Meningkatkan efektivitas peran sebagai regulator dan fasilitator dalam pembangunan kebudayaan dan pariwisata.
7. Memantapkan kerjasama dalam dan luar negeri di bidang kebudayaan dan pariwisata.
8. Memantapkan manajemen pembangunan kebudayaan dan pariwisata. (Lihat: Rencana Strategis (Renstra) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Nusa Tenggara Barat, tahun 2005-2009, hlm. 39)

Lebih lanjut dalam Rencana Strategis (Renstra) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Nusa Tenggara Barat, tahun 2005-2009 bahwa program pembangunan pariwisata yang dilaksanakan oleh Dinas kebudayaan dan Pariwisata di tahun 2005-2009 terdiri dari 8 (delapan) program pokok yaitu:

1. Pengembangan nilai budaya
Program ini bertujuan untuk meningkatkan pemahaman dan apresiasi masyarakat Indonesia pada umumnya dan khususnya masyarakat Nusa Tenggara Barat, untuk mengembangkan nilai-nilai budaya yang tumbuh di seluruh daerah sebagai dasar dalam pengembangan berwawasan kebudayaan yang dilaksanakan melalui kegiatan pokok antara lain:
 - a. Peningkatan pembangunan yang berkarakteristik dan berbudi pekerti daerah;
 - b. Peningkatan pelestarian tradisi;
 - c. Pengembangan masyarakat adat;
 - d. Pelaksanaan kebijakan pengembangan nilai budaya di seluruh Nusa Tenggara barat;
 - e. Mendukung pelaksanaan pengembangan nilai budaya daerah; dan
 - f. Melakukan koordinasi, pelayanan teknis dan administrasi pengembangan nilai budaya.

2. Pengelolaan keragaman budaya
Program ini terutama ditujukan untuk meningkatkan peran serta dan apresiasi masyarakat dibidang perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan seni melalui kegiatan-kegiatan pokok yaitu:
 - a. Pengembangan dan pelestarian kesenian;
 - b. Pengembangan Galeri daerah;
 - c. Mendukung pelaksanaan festival/peristiwa budaya daerah;
 - d. Mendukung pengembangan keragaman budaya daerah; dan
 - e. Melakukan koordinasi, pelayanan teknis dan mengadministrasikan pengelolaan keragaman budaya.
3. Pengelolaan kekayaan budaya
Program ini bertujuan untuk meningkatkan upaya-upaya penanaman nilai-nilai kekayaan budaya daerah melalui pelaksanaan kegiatan-kegiatan pokok seperti:
 - a. Pengembangan nilai sejarah;
 - b. Pengembangan geografi sejarah;
 - c. Pengelolaan peninggalan bawah air;
 - d. Pengelolaan peninggalan purbakala;
 - e. Pengelolaan permuseuman;
 - f. Pengembangan pemahaman atas kekayaan budaya;
 - g. Pendukung pengelolaan museum dan taman budaya daerah;
 - h. Pendukung pengembangan kekayaan budaya daerah; dan
 - i. Melakukan koordinasi, pelayanan teknis dan mengadministrasikan pengelolaan kekayaan budaya.
4. Pengembangan Destinasi pariwisata
Program ini bertujuan untuk menumbuh kembangkan dan meningkatkan daya saing global destinasi, terhadap produk dan usaha pariwisata daerah dengan melaksanakan kegiatan-kegiatan pokok antara lain:
 - a. Pengembangan standarisasi pariwisata;
 - b. Pengembangan produk pariwisata;
 - c. Pengembangan pemberdayaan masyarakat;
 - d. Pengembangan usaha pariwisata;
 - e. Mendukung pengembangan pariwisata daerah;
 - f. Melakukan perintisan pengembangan destinasi pariwisata; dan
 - g. Melakukan penyusunan kebijakan dan pengaturan pengembangan distnasi pariwisata.
5. Pengembangan pemasaran
Program ini bertujuan untuk meningkatkan pangsa pasar industri kebudayaan dan pariwisata Indonesia melalui berbagai upaya pemasaran dan promosi terpadu, baik yang dilaksanakan di dalam maupun di luar negeri, untuk memantapkan citra dalam rangka mendorong peningkatan apresiasi industri budaya nasional, peningkatan arus kunjungan wisatawan mancanegara dan peningkatan pariwisata nusantara melalui implementasi kegiatan-kegiatan pokok :
 - a. Promosi kebudayaan dan pariwisata dalam negeri;
 - b. Promosi kebudayaan dan pariwisata di luar negeri;
 - c. Pengembangan sarana dan prasarana promosi kebudayaan dan pariwisata;
 - d. Pengembangan informasi pasar wisatawan;
 - e. Pendukung pengembangan kebijakan pemasaran pariwisata;

- f. Pendukung promosi destinasi pariwisata daerah; dan
 - g. Pelaksanaan Koordinasi, Pelayanan Teknis dan Administrasi pengembangan pemasaran.
6. Pengembangan Kemitraan
- Program ini bertujuan untuk meningkatkan kapasitas sumber daya dan kerjasama antar lembaga guna mendukung pembangunan kebudayaan dan pariwisata melalui pelaksanaan kegiatan-kegiatan pokok:
- a. Pengembangan kebijaksanaan sumber daya manusia (SDM) Kebudayaan dan pariwisata;
 - b. Peningkatan profesionalisme dan daya saing sumber daya manusia (SDM) kebudayaan dan pariwisata;
 - c. Peningkatan penelitian dan pengembangan kebudayaan/pariwisata;
 - d. Pengembangan Arkeologi Nasional;
 - e. Pendukung pengembangan kapasitas pengelolaan kebudayaan dan kepariwisataan daerah; dan
 - f. Pengembangan dan pementapan kebijakan kemitraan di bidang kebudayaan dan pariwisata.
7. Penyelenggaraan Kepemerintahan
- Program ini diarahkan untuk mendukung pengelolaan operasional kantor Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dengan melakukan kegiatan-kegiatan pokok:
- a. Pengembangan sistem dan Pengelolaan Data dan Informasi;
 - b. Pengembangan Sistem dan Aplikasi Keuangan; dan
 - c. Peningkatan Pelayanan Umum dan Kehumasan;
 - d. Diklat/pengembangan pegawai.
8. Research dan Development
- a. Melakukan pendataan dan pengkajian potensi dan prospek pengembangan agrowisata;
 - b. Melakukan pendataan dan pengembangan potensi wisata alam;
 - c. Melakukan kajian/uji coba potensi dan prospek pengembangan wisata konferensi;
 - d. Melakukan kajian/uji coba potensi dan prospek pengembangan wisata religi;
 - e. Melakukan kajian dan penelitian tentang potensi dan strategi pengembangan pariwisata;
 - f. Rakor / kajian pengembangan pariwisata NTB;
 - g. Monev / kajian pelaksanaan program pariwisata NTB.

Pelaksanaan pembangunan kawasan pariwisata dapat dilakukan dengan bekerjasama dengan perusahaan nasional maupun perusahaan asing (Pasal 3 Peraturan Daerah Nusa Tenggara Barat Nomor 7 Tahun 1990 tentang Usaha Kawasan Pariwisata). Usaha kawasan pariwisata harus berbentuk badan usaha atau koperasi, jika modal usaha kawasan pariwisata bersumber dari usaha patungan, maka usaha kawasan pariwisata itu harus berbentuk perseroan terbatas (PT) (Pasal 6 ayat 1 dan 2 Peraturan Daerah Nusa Tenggara Barat Nomor 7 Tahun 1990 tentang Usaha Kawasan Pariwisata), dan dalam

menjalankan usahanya harus memperoleh ijin usaha kawasan pariwisata yang dikeluarkan oleh Gubernur Kepala Daerah (lihat: Pasal 7 ayat 1).

Untuk menghindari persoalan-persoalan yang akan timbul dalam pembangunan usaha kawasan wisata, maka Gubernur Kepala Daerah melakukan pengawasan dan pembinaan dengan mewajibkan kepada pimpinan perusahaan yang melakukan kegiatan dalam bidang usaha kawasan pariwisata untuk menyampaikan laporan tiap 3 (tiga) bulan sekali mengenai kegiatan usahanya (lihat: Pasal 18 ayat 1 dan Pasal 10 ayat 1).

Dalam tataran empiris pelaksanaan pembangunan kawasan pariwisata mengalami permasalahan, di antaranya sumber daya manusianya yang masih lemah, tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan yang berlaku, birokrasi yang berbelit-belit, dukungan masyarakat masih kurang, begitu juga keseriusan dari para investor untuk menjalankan usaha di sektor pariwisata masih kurang. Hal ini bisa terlihat dari masih banyaknya lahan-lahan/tanah kawasan pariwisata yang tidak diusahakan sebagaimana yang dimohonkan atau bahkan dilerantarkan seperti: tanah Rowok oleh PT. Sinar Rowok Indah, tanah Kute oleh PT. LTDC dialihkan ke PT. BLTDC. Pada hal Gubernur mempunyai kewajiban untuk melakukan pengawasan dan pembinaan kepada para pimpinan perusahaan yang menjalankan usahanya dalam bidang usaha kawasan pariwisata. Disamping itu juga diwajibkan kepada pimpinan perusahaan yang melakukan kegiatan dalam bidang usaha kawasan pariwisata untuk menyampaikan laporan tiap 3 (tiga) bulan sekali mengenai kegiatan usaha yang dilakukan. Namun itu semua tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan lebih-lebih di era otonomi daerah ini, karena pada era otonomi daerah kewenangan masalah tanah diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota. Sehingga terjadinya tarik ulur kewenangan untuk mengatasi persoalan-persoalan pertanahan. Disamping itu juga tidak ada koordinasi antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota.

B. Implikasi Pembangunan Pariwisata terhadap Pola Penguasaan Tanah dalam Masyarakat di Kawasan Bisnis Pariwisata

Pembangunan pariwisata di Indonesia pada dasarnya menggunakan konsep pariwisata budaya (*cultural tourism*). Konsep tersebut sebenarnya tidak

terlepas dari kondisi Indonesia yang memiliki potensi seni dan budaya yang beranekaragam yang tersebar di setiap daerah.

Ada beberapa langkah yang perlu dilakukan agar pengembangan pariwisata Indonesia dapat berjalan dengan baik, yang menurut Gamal Suwanto (2004: 61-62) adalah sebagai berikut:

1. Perlu adanya pemberlakuan *community-based planning* untuk dapat menggerakkan para pelaku kepariwisataan di daerah, yaitu Pemerintah, swasta dan masyarakat.
2. Dibutuhkan tindakan untuk merancang sistem informasi pasar sebagai dasar serta arahan yang berguna bagi pemasaran kepariwisataan nasional guna menentukan strategi pemasaran yang sesuai.
3. Dibutuhkan konsep *product-market matching* melalui pelaksanaan *segmentasi posteriori* pada daerah tujuan wisata baik di KBI maupun di KTI melalui peningkatan kemampuan dan peran serta stakeholder pariwisata pada seluruh tingkatan.
4. Dibutuhkan tindakan proaktif untuk memanfaatkan momentum kerjasama internasional yang telah terbentuk, seperti Indonesia-Malaysia-Singapore (IMS-GT) dan Indonesia-Thailand (IMT-GT) untuk meningkatkan kepariwisataan.
5. Adanya kesenjangan pertumbuhan antara KBI dan KTI membutuhkan campur tangan pemerintah dalam mengatur mekanisme kepariwisataan regional melalui penerapan orientasi baru kebijaksanaan (pemasaran) kepariwisataan regional yang mampu menyentuh setiap daerah tujuan wisata secara merata.
6. Bersandar pada perbedaan tipologi produk dan pasar, pelaksanaan strategi penempatan (*positioning*) bagi daerah tujuan wisata di KBI dan KTI harus berpedoman pada basis penciptaan nilai beda (*differentiation*) dan nilai baru (*Value Creation*) yang disesuaikan dengan harapan, minat, dan penempatan pasar (*market place*) guna menampilkan nilai-nilai kompetitif yang dimiliki setiap daerah tujuan wisata.
7. Untuk mempercepat terbentuknya citra tunggal (*single image*) daerah tujuan wisata, maka perlu pemberlakuan pengelompokan daerah tujuan wisata yang dapat menggabungkan produk unggulan yang memiliki kedekatan profil.
8. Strategi pemasaran yang diberikan oleh pusat hendaknya mampu diterjemahkan sampai tingkat yang lebih rendah, termasuk oleh daerah tujuan wisata.

Melihat pandangan di atas, ini berarti dalam pelaksanaan pembangunan pariwisata tidak hanya berorientasi kepada pendapatan devisa semata, akan tetapi perlu memperhatikan aspek-aspek lain yaitu sosial budaya masyarakat serta lingkungan alam sehingga pariwisata tidak hanya dapat dinikmati oleh generasi kini saja akan tetapi generasi yang akan datang. Dengan kata lain perencanaan dan pengembangan pariwisata harus dilakukan secara

berkesinambungan sesuai dengan prinsip pembangunan yang berkelanjutan (*Sustainable development*).

Dalam pembangunan sektor pariwisata tidak bisa dipungkiri sangat memerlukan tanah yang luas, selain untuk membangun fasilitas pariwisata juga sektor penunjangnya. Sehingga pemerintah membuat berbagai kebijakan yang dapat memberikan daya tarik bagi para investor untuk menanamkan modalnya di bidang pariwisata.

Di Nusa Tenggara Barat, sejak pencaanangan pengembangan bisnis pariwisata tahun 1980-an Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat mulai membuka diri dan mempromosikan obyek-obyek pariwisata dan lokasi-lokasi pembangunan dan pengembangan pariwisata yang strategis (Anang Husni, 1996: 2-3).

Sejak adanya pencaanangan pengembangan bisnis pariwisata oleh Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat, Pemerintah Kabupaten Lombok Barat dan Kabupaten Lombok Tengah mulai menata struktur dan penguasaan/pemanfaatan tanah/lahan (*Land Use*). Semua kawasan tepi pantai (*beach area*) merupakan kawasan pengembangan kepariwisataan. Berbagai hak atas tanah yang pernah dikeluarkan dinyatakan tidak berlaku sepanjang hak itu mengganggu pelaksanaan program kepariwisataan. Demikian juga, berbagai pejabat yang berhubungan dengan pemberian hak atau peralihan hak atas tanah (seperti notaris di himbau untuk tidak membantu pihak pribadi yang ingin membeli atau menguasai tanah tanpa ijin pemerintah daerah).

Oleh karena itu masyarakat yang telah lama menguasai tanah secara turun-temurun berdasarkan hukum adat mereka, tidak diakui oleh pemerintah sebagai pemilik yang sah karena penguasaan yang dilakukan tersebut tidak berdasarkan pada alat bukti yang sah yaitu sertifikat. Menurut Yanis Maladi bahwa penguasaan yang dilakukan oleh warga masyarakat masih berpegang pada nilai penguasaan hak dengan pembenaran itikat-baik dan pemahaman pembuktian berdasarkan hukum adat, dan sertifikat bukan satu-satunya alat pembuktian, pengakuan masyarakat di sekitarnya telah cukup menjamin alas hak atas tanah yang dimiliki secara turun temurun (Yanis Maladi, 2006: 17).

Pereduksian penguasaan tanah berdasarkan hukum adat oleh pemerintah tentu saja akan ditentang oleh warga masyarakat, sehingga di sini secara mudah dapat di pahami, bahwa sengketa tanah yang terjadi dalam masyarakat adalah

karena adanya perbedaan persepsi mengenai pemberlakuan hukum secara normatif, bagi warga masyarakat yang hanya cukup menggunakan institusi lokal yang lahir untuk memenuhi kebutuhan pergaulan hidup keseharian, ini berlaku secara internal bagi warga masyarakat setempat; sedangkan pemerintah daerah memberlakukan berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan secara formal oleh lembaga yang berlegitimasi.

Akan tetapi yang perlu digaris bawahi dari berbagai sengketa agraria (tanah) yang selalu muncul yakni perlawanan dari masyarakat petani. Gerakan perlawanan masyarakat petani, tampaknya sudah lama menjadi perhatian para ahli. Menurut Siahaan perlawanan dan protes sosial masyarakat petani dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) macam hal ini sesuai dengan apa yang pernah dilakukan oleh para ahli, yaitu pendekatan *moral ekonomi*, pendekatan *historis* dan pendekatan *ekonomi politik* (Hotma M. Siahaan 1996: 25-73).

Pendekatan *moral ekonomi*, yang menurut Scott bahwa kehidupan masyarakat petani ditandai oleh hubungan moral yang melahirkan suatu moral ekonomi yang lebih "mendahulukan selamat" (*Safety First*), dan menjauhkan diri dari garis bahaya etika subsistensi dan sosiologi subsistensi di kalangan masyarakat petani merupakan suatu hal yang khas di dalam kehidupannya (James C. Scott, 1983).

Lebih lanjut Scott menyatakan masyarakat petani menganut hidup gotong royong, tolong menolong dan melihat persoalan sebagai persoalan yang kolektif. Sikap ini disebabkan oleh struktur kehidupan masyarakat petani yang terjepit dan harus menyelamatkan diri. Selain itu para petani juga menganut asas pemerataan, dengan pengertian membagikan secara sama rata apa yang terdapat di desa, karena percaya pada hak moral para masyarakat petani untuk dapat hidup secara cukup. Oleh karena itu dikenallah sistem bagi hasil, hubungan patron klien, selamatan yang dilakukan oleh petani kaya sebagai tanda membagi rezeki dengan komonitas desa. Intensifikasi pertanian, komersialisasi hasil-hasil agraria dianggap ancaman oleh para petani. Pendekatan ini berlangsung dalam fenomena etika subsistensi yang lebih meminimalkan resiko dan memaksimalkan profit, dimana petani dengan lahan relatif sempit merupakan tumpuan harapan satu-satunya dalam memenuhi subsistensi.

Pendekatan *Historis*, lebih menitik beratkan perhatiannya pada komonitas kesejarahan yang terdapat pada suatu masyarakat. Berkaitan dengan perlawanan masyarakat petani, dalam hal ini dipahami sebagai konsekwensi dari terjadinya penyimpangan dan ancaman terhadap nilai, norma tradisi atau kepercayaan yang mereka miliki.

Sementara pendekatan *ekonomi politik*, lebih menitik beratkan pada perlawanan masyarakat petani yang didasarkan pada pertimbangan individual rasional masyarakat petani terhadap perubahan yang dikalkulasi akan merugikan dan bahkan mengancam mereka, atau sekurang-kurangnya, perubahan ini telah dinilai menghalang-halangi usaha yang mereka lakukan untuk meningkatkan taraf hidup (dengan demikian pendekatan ini berasumsi bahwa petani juga berorientasi ke masa depan).

Menurut teori intraksionisme simbolik bahwa konflik atau sengketa itu muncul karena ada perbedaan persepsi atas makna objek. Dengan meminjam logika teori intraksionisme simbolik, maka menurut Ronald Z. Titahelu (1993: 41-42) bahwa dalam penggunaan tanah memiliki makna nilai-nilai tertentu dan memiliki daya kerja yang luas tergantung dari sudut pandang penggunaan atau pemanfaatannya, yaitu: *Pertama*, Untuk kepentingan bangsa atau Negara. *Kedua*, Untuk Kepentingan Rakyat bersama. *Ketiga*, Untuk kepentingan rakyat sebagai kesatuan.

Pada penggunaan tanah untuk kepentingan bangsa atau negara terdapat keperluan tertentu yang berhubungan dengan pertanahan dan keamanan seperti instalasi militer. Penggunaan tanah untuk keperluan demikian tidak memerlukan pemberian pelayanan langsung dari masyarakat. Malahan masyarakat umum sama sekali tidak dapat secara bebas memasukinya, kecuali menyangkut pelayanan kepada masyarakat.

Pada penggunaan tanah untuk kepentingan rakyat bersama, sifat penggunaan tanah dapat ditentukan menurut batasan-batasan tertentu. Penggunaan untuk keperluan pendirian bangunan peribadatan, taman pemakaman umum, dan lain-lain hanya dimanfaatkan menurut syarat-syarat tertentu antara lain keperluan yang bertolak dari nilai-nilai tertentu yang sama dari masing-masing kelompok yang ada dalam masyarakat. Tidak semua orang dapat menggunakan atau memanfaatkan kecuali berada dalam lingkup nilai-nilai yang sama. Sebagai misal, seseorang tidak dapat menggunakan fasilitas untuk

dimakamkan di Taman Makam Pahlawan atau Taman Bahagia, kecuali almarhum adalah pahlawan atau anggota ABRI. Penggunaan tanah yang demikian tidak mengandung nilai ekonomis, tetapi penghargaan tertentu yang tidak dapat dinilai dengan uang.

Penggunaan tanah untuk kepentingan rakyat sebagai kesatuan menyangkut juga pelayanan terhadap keperluan masyarakat tetapi cenderung dinilai ekonomis. Pelabuhan, bandara udara, terminal kendaraan, pasar dan berbagai tempat umum lainnya merupakan tempat-tempat yang dapat dipergunakan oleh siapa saja secara langsung asalkan memenuhi syarat-syarat tertentu yang biasanya mengandung nilai-nilai ekonomis. Disebut cenderung atau biasanya oleh karena tidak semua penggunaan atau pemanfaatan itu harus memenuhi syarat-syarat ekonomis.

III. SIMPULAN

1. Pelaksanaan pembangunan di sektor pariwisata masih belum berjalan sebagaimana yang diharapkan hal ini disebabkan oleh belum dilakukan persiapan pemberdayaan sumber daya manusia secara maksimal, masih tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan yang berlaku, birokrasi yang berbelit-belit, dukungan masyarakat masih kurang, begitu juga keseriusan dari para investor untuk menjalankan usaha di sektor pariwisata masih kurang. Hal ini bisa terlihat dari masih banyaknya lahan-lahan/tanah kawasan pariwisata yang tidak diusahakan sebagaimana yang dimohonkan atau bahkan diterlantarkan.
2. Pembangunan pariwisata tidak dibarengi dengan pemberdayaan warga masyarakatnya sehingga tidak mengherankan warga masyarakat bersikap apatis. Pemerintah justru lebih berorientasi untuk mengejar pertumbuhan ekonomi dan lebih mendukung pemilik modal dari pada warga masyarakatnya. Masyarakat yang telah lama menguasai tanah secara turun-temurun berdasarkan hukum adat mereka, tidak diakui oleh pemerintah sebagai pemilik yang sah karena penguasaan yang dilakukan tersebut tidak berdasarkan pada alat bukti yang sah yaitu sertifikat. Begitu juga berbagai hak atas tanah yang pernah dikeluarkan dinyatakan tidak berlaku sepanjang hak itu mengganggu pelaksanaan pembangunan pariwisata. Demikian juga,

berbagai pejabat yang berhubungan dengan pemberian hak atau peralihan hak atas tanah (seperti notaris dihimbau untuk tidak membantu pihak pribadi yang ingin membeli atau menguasai tanah tanpa ijin pemerintah daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Anang Husni. "Beberapa Permasalahan Mengenai Eksistensi Dan Pengaturan Hak Kelompok Atas Tanah/Pemanfaatan Lahan: Suatu studi mengenai fungsionalisasi hukum dalam pemanfaatan lahan bagi perkembangan kepariwisataan di Pulau Lombok. Makalah disampaikan pada Semiloka "Tanah Adat di Indonesia", Pusat Penelitian Atma Jaya dan Pusat Penelitian dan Pengembangan, Badan Pertanahan Nasional, 1996.
- Arba & Sahnan. *Kajian Yuridis – Sosio-legal Pelaksanaan Kontrak Bisnis Property Dalam Rangka Pengelolaan Kawasan Pariwisata di Nusa Tenggara Barat*, Dibiayai oleh SPMU-TPSDP Universitas Mataram Akte Kontrak Reseach Grant Nomor 485/K-RG/TPSDP/UNRAM/2007. Departemen Pendidikan Nasional, Universitas Mataram, Fakultas Hukum 2007.
- Dananjaya Axioma, Pengembangan Museum Dalam Perspektif Pariwisata, dalam Oka A. Yoeti, *Pariwisata Budaya (Masalah dan Solusinya)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2006.
- Gamal Suwanto, *Dasar-Dasar Pariwisata*, Andi, Yogyakarta, 2004.
- Hotma M. Siahaan, *Pembangkitan Terselubung Petani dalam Program Tebu Rakyat Intesifikasi (TRI) Sebagai Upaya Mempertahankan Subsistensi*, Disertasi S3 Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 1996.
- James C. Scott, *Moral ekonomi Petani: Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara*, Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES), Jakarta, 1983.
- M.H. Hutagalung, *Fenomena Ke-Indonesian*, Mahardhika, Jakarta, 1998.
- Oka A. Yoeti, *Pariwisata Budaya, Masalah dan Solusinya*, Pradya Paramita, Jakarta, 2006.
- Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat Nomor 9 Tahun 1989 tentang Pembangunan Kawasan Pariwisata di Daerah Nusa Tenggara Barat.
- Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1990 tentang Usaha Kawasan Pariwisata.
- Ronald Z. Titahelu, *Penetapan Azas-Azas Hukum Dalam Penggunaan Tanah Untuk Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat, Suatu Kajian Filsafat dan Teori Tentang Pengaturan dan Penggunaan Tanah di Indonesia*, Desertasi S3 Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 1993.
- Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisata

Yanis Maladi. Implementasi Pendaftaran Tanah di Kabupaten Lombok Barat, Desertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang, 2006.

Zulyani Hidayah, Eksiklopedi Suku Bangsa di Indonesia, LP3ES, Jakarta, 1997.