

ANALISIS KEWENANGAN DELEGASI PEMERINTAH DAERAH PROVINSI BALI DALAM MENGELOLA PARIWISATA BAHARI

¹Putri Kusuma Sanjiwani

²Program Studi Pariwisata Program Sarjana
Fakultas Pariwisata, Universitas Udayana
Badung, Indonesia
kusumasanjiwani@unud.ac.id

² I Made Adikampana

² Program Studi Pariwisata Program Sarjana
Fakultas Pariwisata, Universitas Udayana
Badung, Indonesia

Abstract— Perairan Indonesia merupakan ruang hidup (*lebensraum*) bagi masyarakat Indonesia. *Trend* pengembangan pariwisata di Provinsi Bali saat ini adalah pariwisata bahari seiring dengan pemenuhan prinsip tata kelola sumber daya kelautan dan perikanan dan pengembangan perekonomian Negara Kesatuan Republik Indonesia dari wilayah pinggiran. Perlunya analisa mendalam pada kewenangan pemerintahan, khususnya pada kewenangan delegasi yang dimiliki Pemerintah Daerah Provinsi Bali untuk menghadapi pariwisata bahari yang bersifat dinamis, mengikuti perkembangan zaman dan perubahan minat wisatawan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum empiris yang dianalisis dengan teknik deskriptif dan evaluasi dalam menganalisa permasalahan keberlakuan hukum di masyarakat. Adapun hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kewenangan delegasi Pemerintah Daerah Provinsi Bali dalam mengelola pariwisata bahari adalah pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil di luar minyak dan gas bumi. Kewenangan delegasi Pemerintah Daerah Provinsi Bali tidak bisa menembus sampai pada pelestarian kawasan bawah laut, khususnya konservasi taman wisata bawah laut dikarenakan kewenangan tersebut merupakan kewenangan atribusi dari Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah Provinsi Bali dalam mengubah kelemahan kewenangan delegasi menjadi kekuatan adalah dengan membatasi usaha pariwisata bahari dalam memperoleh izin usaha pariwisata. Sistem seleksi yang ketat dan membatasi kuota wisatawan dalam berkegiatan di wilayah konservasi perairan merupakan salah satu cara untuk dapat menekan eksploitasi wilayah perairan.

Kata Kunci— pariwisata bahari, ruang perairan, kewenangan pemerintah

I. PENDAHULUAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara yang memiliki sumber daya alam wilayah perairan yang melimpah dengan luas wilayah perairan yang lebih luas dibandingkan wilayah daratan. Pemerintah Pusat saat ini berusaha memanfaatkan potensi sumber daya alam wilayah perairan sehingga mampu untuk berdikari di dalam ekonomi dan menjadikan wilayah perairan sebagai sumber kehidupan masyarakat. Wilayah perairan diupayakan berkembang dengan perencanaan yang baik untuk dapat menjadi masa depan peradaban bangsa Indonesia. Upaya pemerintah ini diwujudkan dalam kebijakan hukum berupa produk hukum yaitu Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 25/PERMEN-KP/2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2015-2019.

Trend pemanfaatan wilayah perairan saat ini mengarah kepada pengembangan sektor pariwisata. Pariwisata merupakan salah satu bentuk dari program pembangunan perekonomian Indonesia dan merupakan salah satu sektor yang dapat berkembang dengan ritme yang lebih cepat dibandingkan sektor lainnya. Provinsi Bali merupakan salah satu destinasi pariwisata unggulan di Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga kerap menjadi *trend center* atau percontohan pengembangan pariwisata. Provinsi Bali merupakan provinsi yang berpedoman pada pengembangan

pariwisata berbasis budaya, namun pariwisata budaya tidak menyurutkan bahkan menghalangi pengembangan pariwisata bahari karena pariwisata bahari di Provinsi Bali tetap memegang adat, tradisi dan budaya masyarakat dalam bersinergi dengan wilayah perairan. Pemanfaatan wilayah perairan di Provinsi Bali terbagi dua yaitu pemanfaatan bagian permukaan perairan dan bagian dalam perairan. Adapun potensi pariwisata bahari di Provinsi Bali antara lain:

1. Potensi perikanan;
2. Potensi terumbu karang;
3. Potensi padang lamun;
4. Potensi rumput laut; dan
5. Potensi produk yang dikembangkan dengan bioteknologi.

Provinsi Bali menganut prinsip tata kelola sumber daya kelautan dan perikanan yang berkelanjutan sesuai dengan arahan Pemerintah Pusat dalam sistem pengelolaan berkelanjutan. Sinergitas kewenangan pusat yang didelegasikan kepada daerah juga tecermin pada pola pembangunan perekonomian dari wilayah pinggiran. Pemerintah Daerah Provinsi Bali mengedepankan pengembangan pariwisata bahari sebagai bentuk pemenuhan program pengembangan kawasan pinggiran. Pariwisata bahari bukanlah kategori wisata yang baru di Provinsi Bali, sejalan dengan perkembangannya memiliki dampak positif dan negatif selain adanya manfaat yang didapatkan.

Dampak positif dari pengembangan pariwisata bahari adalah peningkatan perekonomian masyarakat setempat, terbukanya lapangan kerja dan penyerapan sumber daya manusia, pembangunan infrastruktur, peningkatan kualitas hidup, peningkatan pendapatan daerah dan negara. Permasalahan mulai terjadi apabila dampak negatif lebih banyak timbul dibandingkan dengan dampak positif. Adapun dampak negatif dari pengembangan pariwisata bahari adalah perubahan kualitas air laut dan lingkungan fisik, kuota sampah dan limbah lain yang berlebih sehingga mencemari laut, perubahan rantai makanan, kerusakan terumbu karang dan berkurangnya luas tutupan karang, serta kerusakan lainnya yang diakibatkan oleh kegiatan pariwisata.

Pemerintah Daerah Provinsi Bali memiliki kewajiban di dalam menjaga keseimbangan antara pengembangan pariwisata bahari dan pelestarian lingkungan perairan untuk dapat mewujudkan prinsip tata kelola sumber daya kelautan dan perikanan. Urgensi penelitian ini adalah menganalisa kewenangan delegasi Pemerintah Daerah sehingga tidak terjadinya konflik kewenangan dalam tata urutan pemerintahan. Pemanfaatan pariwisata yang berlebih tanpa adanya evaluasi dan kontrol yang baik dari pemegang kewenangan akan menyebabkan eksploitasi wilayah perairan. Pola perilaku pemerintah yang melampaui batasan kewenangan juga dapat memberikan kebijakan pariwisata yang keliru dalam pembangunan pariwisata bahari.

II. METODE

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum empiris, yaitu suatu metode penelitian hukum yang mengkaji peraturan atau ketentuan hukum dalam keberlakuannya saat ini di masyarakat dan yang terjadi di masyarakat sesuai dengan fakta-fakta sehingga dianalisis untuk mengidentifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah [1]. Sumber bahan hukum yang digunakan meliputi sumber bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan dan sumber bahan hukum sekunder berupa buku-buku dan jurnal-jurnal yang relevan dengan permasalahan [2]. Teknik pengumpulan bahan hukum menggunakan teknik observasi, wawancara dan dokumentasi. Teknik analisis yang digunakan adalah teknik deskripsi dan teknik evaluasi.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Pariwisata Bahari di Provinsi Bali

Pemanfaatan wilayah perairan dapat dimanfaatkan secara bersama dengan sumber daya yang dapat dimiliki bersama untuk kepentingan masyarakat (*common property*). Pemanfaatan ini dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia pada pasal 33 ayat 3 yang menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pada sistematika rencana struktur dan pola ruang laut, pengembangan pariwisata berada pada rencana polar uang laut di kawasan pemanfaatan umum dengan sebutan zona pariwisata.

Provinsi Bali merupakan destinasi pariwisata di Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan ragam potensi pariwisata yang bervariasi sehingga pengaturan di dalam pengembangan pariwisata menjadi cukup kompleks. Ruang wilayah perairan Provinsi Bali merupakan komponen lingkungan yang bersifat terbatas dan tidak dapat diperbaharui.

Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 2 Tahun 2023 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali, pengembangan sentra pariwisata bahari masuk dalam lingkup program utama yaitu pengembangan pusat-pusat pertumbuhan kelautan dan perikanan dengan lokasi utama pengembangan terpusat pada Kabupaten Jembrana, Kabupaten Badung, Kota Denpasar, Kabupaten Tabanan, Kabupaten Gianyar, Kabupaten Klungkung, Kabupaten Karangasem dan Kabupaten Buleleng.

Pengembangan pariwisata bahari di Provinsi Bali menuntut *stakeholder* untuk mengutamakan pelestarian lingkungan dan konservasi serta mampu mencerminkan karakteristik wilayah dan kebudayaan Provinsi Bali. Adapun sebaran pariwisata bahari yang dapat berkembang di Provinsi Bali sesuai dengan kesesuaian pemanfaatan ruang laut (KKRL) sesuai program pengembangan pariwisata bahari dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 2 Tahun 2023 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali adalah sebagai berikut:

1. Pelayaran
 - a. Alur pelayaran internasional yang terletak di Provinsi Bali;
 - b. Alur pelayaran nasional yang terletak di Provinsi Bali;
 - c. Alur pelayaran regional yang terletak di Provinsi Bali; dan
 - d. Alur pelayaran lokal yang terletak di Provinsi Bali.
2. Atraksi migrasi penyu dan mamalia laut
3. Kawasan konservasi perairan
4. Wisata alam pantai/Pesisir Pulau-Pulau Kecil
5. Wisata alam bawah laut
6. Olah raga air

Pengembangan pariwisata bahari belum memiliki pengaturan khusus (*lex specialis*) di Provinsi Bali sehingga tidak adanya kepastian hukum. Pariwisata yang bersifat dinamis dalam pengembangannya mengikuti perkembangan pariwisata dan perubahan minat wisatawan memerlukan pengaturan yang spesifik untuk menekan resiko dampak negatif pariwisata untuk keberlanjutan wilayah perairan. Pengaturan pariwisata bahari secara khusus juga dapat mengendalikan arogansi pemerintah dalam mencari celah kekosongan norma dalam memanfaatkan wilayah perairan.

3.2. Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Bali dalam Pengelolaan Pariwisata Bahari

Berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah junto Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dalam matrix pembagian urusan pemerintahan di bidang pembagian urusan bidang kelautan dan perikanan menyatakan bahwa kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai kearah laut lepas dan/atau kearah perairan kepulauan untuk Provinsi dan 1/3 dari wilayah kewenangan Provinsi dan Kabupaten atau Kota. Berdasarkan kewenangan delegasi dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pariwisata bahari Provinsi Bali dapat dikembangkan pada Kawasan Pariwisata, Kawasan Daya Tarik Wisata Khusus dan sebaran Daya Tarik Wisata. Pengaturan pengembangan pariwisata bahari diatur cukup detail di dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009 – 2029.

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2020 tentang Standar Penyelenggaraan Kepariwisata Budaya Bali pada pasal 11 huruf l bagian penjelasan disebutkan bahwa pariwisata bahari masuk pada kategori usaha wisata tirta yaitu usaha yang menyelenggarakan wisata dan olahraga air, termasuk penyediaan sarana dan prasarana serta jasa lainnya yang dikelola secara komersial di perairan laut, pantai, sungai, danau dan waduk. Pada pengembangan pariwisata bahari, kewenangan delegasi lainnya yang dipegang oleh Pemerintah Daerah Provinsi Bali adalah:

1. Pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil di luar minyak dan gas bumi;
2. Penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut di bawah 12 mil di luar minyak dan gas bumi;
3. Pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil;
4. Pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan sampai dengan 12 mil; dan
5. Penerbitan izin usaha pemasaran dan pengolahan hasil perikanan lintas Daerah Kabupaten/Kota dalam 1 (satu) Daerah Provinsi.

Secara spesifik dalam pembangunan kepariwisataan sesuai dengan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Provinsi Bali, kewenangan delegasi Pemerintah Daerah Provinsi Bali meliputi beberapa bidang yaitu:

1. Pengelolaan daya tarik wisata Provinsi
2. Pengelolaan kawasan strategis pariwisata Provinsi

3. Pengelolaan destinasi pariwisata Provinsi
 4. Penetapan tanda daftar usaha pariwisata lintas Daerah Kabupaten/Kota dalam 1 (satu) Daerah Provinsi
- Pemerintah Daerah Provinsi Bali dalam melaksanakan kewenangannya tetap melaksanakan visi pembangunan daerah melalui “*Nangun Sat Kerthi Loka Bali*” yaitu melalui Peraturan Gubernur Bali Nomor 24 Tahun 2020 tentang Perlindungan Danau, Mata Air, Sungai, dan Laut pada pasal 7 angka 2 mengatur tentang pelaksanaan pemuliaan dan penyucian laut atau *Segara Kerthi* pada *Saniscara Kliwon Wuku Uye*. Peraturan Gubernur Bali Nomor 24 Tahun 2020 tentang Perlindungan Danau, Mata Air, Sungai, dan Laut menunjukkan keterbatasan kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Bali terhadap wilayah perairan, yaitu:
1. Menjaga kelangsungan keberadaan daya dukung, daya tampung dan fungsi laut dalam pemenuhan kualitas dan kuantitas sebagai sumber daya air untuk kebutuhan masyarakat dan makhluk hidup lainnya;
 2. Melindungi laut beserta ekosistem di dalamnya dari kegiatan pengerusakan, pencemaran dan pengaruh lainnya seperti aktivitas manusia atau kerusakan alam;
 3. Menjaga kebersihan, kemurnian dan kesucian laut; dan
 4. Melaksanakan kearifan lokal dalam rangka perlindungan laut.

3.2. Kelemahan Kewenangan Delegasi Pemerintah Daerah Provinsi Bali dalam Pengelolaan Pariwisata Bahari

Pemerintah Daerah merupakan tuan rumah yang memahami betul kawasan yang mereka miliki. Apa yang baik untuk dikembangkan dalam pariwisata bahari dan apa yang akan mengancam kestabilan lingkungan dari pengembangan pariwisata bahari. Terdapat tiga ancaman untuk wilayah perairan baik yang berasal dari pariwisata maupun yang bukan berasal dari pariwisata, yaitu:

1. Ancaman yang berasal dari alam itu sendiri
Bencana alam merupakan bentuk ancaman yang tidak dapat diprediksi oleh manusia. Siklus alam akan terus berganti sesuai dengan ritme alam seperti bumi yang berputar pada porosnya sehingga fenomena alam akan sulit untuk dihindari. Bentuk-bentuk kerusakan wilayah perairan juga tidak dapat diprediksi, bisa kecil atau juga besar.
2. Ancaman dari kegiatan pariwisata
Pariwisata sebagai bentuk ancaman untuk saat ini sudah cukup mengkhawatirkan untuk wilayah perairan. *Diving spot* sebagian besar merupakan taman wisata alam bawah laut yang dilindungi atau masuk dalam kawasan konservasi dengan terkategori kawasan rentan. Terjadi fenomena *over capacity* pada pemanfaatan wisata alam bawah laut dan belum ada aturan yang jelas dalam mengatur kegiatan tersebut. Dua kawasan yang saat ini sangat memerlukan perhatian adalah pada titik *diving spot* di Nusa Penida dan Tulamben.
3. Ancaman dari aktivitas masyarakat setempat
Masyarakat banyak beralih profesi menjadi pengusaha transportasi laut untuk wisatawan sehingga kuota perahu konvensional maupun modern semakin bertambah. Cukup banyak jangkar yang telah merusak luas tutupan karang di bagian bawah perairan. Fasilitas transportasi laut untuk kegiatan olah raga memancing juga tidak kalah masifnya untuk kebutuhan kegiatan berwisata. Hal ini juga dapat mempengaruhi ekosistem perikanan sekitar. Masyarakat daerah pesisir masih banyak yang menggantungkan hidup dari profesi sebagai nelayan dan petani rumput laut, kegiatan-kegiatan nelayan menggunakan pola penangkapan ikan yang berorientasi pada jumlah atau kuantiti dengan menggunakan cara-cara yang tidak diizinkan oleh pemerintah masih ada dilakukan.

Kewenangan delegasi tidak bisa menembus sampai pada aksi kebijakan dalam pengambilan keputusan terhadap pelestarian kawasan bawah laut, khususnya konservasi taman wisata bawah laut dikarenakan kewenangan tersebut merupakan kewenangan atribusi dari Pemerintah Pusat. Pengawasan dan evaluasi yang minim pada kawasan-kawasan konservasi perairan menjadikan Pemerintah Pusat kurang cepat dalam menindaklanjuti kerusakan-kerusakan yang terjadi maupun menangkap para pelaku pengerusakan karena kehilangan jejak. Negara Kesatuan Republik Indonesia sangat luas dan apabila dibandingkan dengan rasio sumber daya manusia pada bagian konservasi perairan tidak sebanding karena sumber daya manusia masih terbatas dari Pemerintah Pusat.

Upaya Pemerinta Daerah Provinsi Bali dalam mengubah kelemahan menjadi kekuatan adalah membatasi usaha-usaha pariwisata dalam memperoleh izin usaha pariwisata. Sistem seleksi yang ketat dan membatasi kuota wisatawan dalam berkegiatan di wilayah konservasi perairan merupakan salah satu cara untuk dapat menekan eksploitasi wilayah perairan. Apapun yang dimanfaatkan secara berlebihan akan berdampak buruk karena pemanfaatan yang berlebih dapat berakibat krisis pada objek. Krisis merupakan problem akut atau laten yang

membutuhkan waktu dalam penyelesaiannya dan sulit untuk diukur kapan akan dapat berakhir (semua sesuai dengan kecepatan penyelesaian masalah atau ketanggapan dalam membaca gejala). Contoh yang sulit dihindari pada eksploitasi wilayah perairan adalah krisis ekologis.

Ruang gerak Pemerintah Daerah Provinsi Bali sebagai daerah otonom memiliki kewenangan yang cukup di dalam mengendalikan perkembangan pariwisata bahari. Pariwisata dan pelestarian lingkungan sampai saat ini masih memiliki *gap* yang sulit untuk diselaraskan. Pemerintah Pusat yang selalu mengukur kesuksesan pariwisata dengan angka kunjungan akan memberikan dilema pada daya tarik wisata yang memerlukan perhatian khusus. Tingginya angka kunjungan wisatawan akan berbanding lurus dengan investasi usaha pariwisata sehingga akan mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pemerintah Daerah Provinsi Bali. Pilihan antara pelestarian dan nilai ekonomi bukanlah pilihan yang mudah sehingga Pemerintah Daerah akan cenderung lebih condong pada nilai ekonomi.

Keberlanjutan wilayah perairan merupakan hak atas lingkungan yang sehat dan baik karena perlu untuk disadari fokus utama bukanlah nilai ekonomi dari pariwisata melainkan pariwisata adalah bonus dari kelestarian lingkungan. Pariwisata bahari boleh berkembang semasih dalam koridor peraturan karena Pemerintah Daerah Provinsi Bali sebagai garda terdepan memiliki kewajiban untuk melindungi lingkungan hidup, khususnya wilayah perairan. Lingkungan hidup dan sumber-sumber daya yang dapat dipergunakan setiap orang wajib untuk dijaga untuk kepentingan masyarakat dan generasi yang akan datang [3].

IV. KESIMPULAN

Kewenangan delegasi Pemerintah Daerah Provinsi Bali dalam pembangunan kepariwisataan Bali sudah sesuai dengan model desentralisasi pemerintah atau otonomi daerah. Ada keterbatasan dalam sistem otonomi daerah tersebut dalam pengambilan kebijakan di sektor pengembangan pariwisata bahari. Pembatasan kewenangan merupakan bentuk kontrol dari Pemerintah Pusat pada wilayah-wilayah yang rentan terhadap perubahan, khususnya wilayah konservasi perairan. Pola kontrol ini berupaya untuk menahan pengembangan pariwisata bahari yang berlebihan di wilayah perairan sehingga menimbulkan praktik eksploitasi. Pemerintah Daerah Provinsi Bali dalam mengelola pariwisata bahari adalah pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil di luar minyak dan gas bumi. Pariwisata yang cukup massif di Provinsi Bali saat ini sudah mulai merusak wilayah-wilayah perairan, khususnya wilayah konservasi perairan. Kesadaran akan pentingnya keberlangsungan kehidupan di bawah laut untuk menciptakan keseimbangan alam harus diutamakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Bali. Kewenangan delegasi Pemerintah Daerah Provinsi Bali dalam mengelola wilayah perairan dianggap lemah dari kacamata sebagai pemerintah yang ingin mengembangkan pariwisata. Hal ini berbeda jika merubah sudut pandang menganggap kelemahan itu menjadi kekuatan. Pemerintah Daerah Provinsi Bali memiliki kekuatan dalam membatasi usaha-usaha pariwisata dalam memperoleh izin usaha pariwisata. Sistem seleksi yang ketat dan membatasi kuota wisatawan dalam berkegiatan di wilayah konservasi perairan merupakan salah satu cara untuk dapat menekan eksploitasi wilayah perairan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih saya ucapkan kepada Rektor Universitas Udayana, Dekan Fakultas Pariwisata Universitas Udayana beserta jajaran dekanat lainnya, Koordinator Program Studi Pariwisata Program Sarjana, rekan-rekan dosen di Program Studi Pariwisata Program Sarjana dan kepada seluruh narasumber yang membantu memberikan data dan kelancaran penelitian serta mahasiswa Program Studi Pariwisata Program Sarjana yang terlibat dalam mensukseskan penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Bambang Waluyo. 2002. *Penelitian Hukum dalam Praktek*. Sinar Grafika, Jakarta. Halaman 15-16.
- [2] I Ketut Sudiarta. 2017. *Pengenalan Bahan Hukum*. Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar. Halaman 3.
- [3] Koesnadi Hardjasoemantri. 1991. *Hukum Tata Lingkungan*. Gadjah Mana University Press, Yogyakarta, Halaman 95.