

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagaimana diketahui bahwa Bangsa Indonesia, pada umumnya, saat ini dihadapkan pada perubahan lingkungan strategis yang sangat dinamis dan mempengaruhi birokrasi dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Salah satu perubahan lingkungan strategis dimaksud adalah penerapan paradigma Kepemerintahan yang baik (*Good Governance*) yang memberikan nuansa peran dan fungsi yang seimbang antara pemerintah, swasta dan masyarakat, dengan prinsip-prinsip yang mendasarinya antara lain : transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Apabila keseimbangan peran dari ketiga aktor tersebut dapat diterapkan, maka prinsip dasar dari *Good Governance* tersebut dapat dirasakan oleh pihak-pihak yang terkait. Hal ini juga memudahkan Institusi Pemerintah dalam melaksanakan pemerintahan dan mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada masyarakat.

Terselenggaranya Kepemerintahan yang baik merupakan prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita-cita bangsa. Kerjasama yang dilakukan oleh ketiga aspek tersebut dapat dilaksanakan dalam segala bidang, terutama yang menyangkut perbaikan bangsa dan tanah air, seperti dalam perbaikan lingkungan hidup untuk kepentingan bersama.

Saat ini keaneka ragaman hayati di Indonesia membuat Indonesia terkenal akan keindahannya. Banyak wisatawan mancanegara yang datang berkunjung ke Indonesia untuk menyaksikan sendiri keindahannya. Keaneka ragaman hayati ditambah dengan kekayaan alam yang berlimpah di bumi pertiwi ini membuat kita sebagai warga Indonesia patut merasa bangga akan hal tersebut.

Mengingat krisis ekonomi yang telah berkepanjangan melanda Negeri ini, salah satu sektor yang dapat membantu adalah Sektor Pariwisata yang merupakan satu sektor yang dapat memberi kontribusi signifikan untuk meningkatkan perekonomian masyarakat dan kesejahteraan masyarakat.

Di Indonesia penerimaan devisa pariwisata meningkat dari tahun 2004-2006. Pada tahun 2004 pendapatan devisa pariwisata mencapai 10,42%, walaupun mengalami penurunan pada tahun 2005, akan tetapi pada tahun 2006 pendapatannya kembali meningkat menjadi 11,64% (Sumber: Neraca Satelit Pariwisata Tahun 2006, Oleh: Pusat Data dan Informasi Departemen Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia)

Sedangkan menurut laporan 2 tahun kinerja presiden Susilo Bambang Yudhoyono, perkembangan pariwisata dan perolehan devisanya dari tahun 2004 hingga Agustus 2006 adalah sebesar 3,16 Miliar USD (Sumber: Departemen Kebudayaan dan Pariwisata dan BPS)

Angka-angka tersebut sungguh sangatlah menggiurkan jika pariwisata dapat dikelola dengan baik. Namun, kenyataan yang didapatkan tidaklah sesuai dengan apa yang diharapkan.

Saat ini telah banyak kerusakan yang terjadi di berbagai daerah. Banyak ragam hayati baik flora maupun fauna yang sudah hampir punah. Kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh pembangunan, penambangan dan eksploitasi kekayaan alam lainnya telah terjadi dan mengganggu keseimbangan alam.

Sesuai dengan tujuan masa depan yang didambakan oleh bangsa Indonesia dengan melakukan pembangunan manusia seutuhnya, dan pembangunan sosial ekonomi kearah kesejahteraan seluruh masyarakat Indonesia, setiap orang seakan-akan berlomba-lomba untuk mengeruk kekayaan alam demi kesejahteraan pribadi. Hal ini juga dapat diakibatkan karena perubahan orientasi nilai budaya masyarakat Indonesia. Sesungguhnya tingkat perkembangan kebudayaan manusia, terdapat tiga tingkatan hubungan antara manusia dengan alam. Hubungan yang pertama manusia adalah manusia tunduk kepada alam, yaitu menganggap alam sebagai suatu yang kejam dan menimbulkan bencana-bencana. Hubungan yang kedua adalah manusia menyetarakan diri dengan alam, yaitu pada tingkat pengetahuan manusia yang sudah lebih berkembang, manusia dapat menentukan perilaku tertentu sehubungan dengan perubahan gejala-gejala alam. Hubungan yang ketiga adalah manusia menguasai

alam, yaitu telah berhasil mengenali sifat-sifat alam dan berusaha menarik manfaat sebesar-besarnya dari alam.

Hubungan yang saat ini terjadi adalah hubungan pada tingkatan yang ketiga, yaitu ketika manusia telah menguasai sifat-sifat alam dan berusaha untuk menarik manfaat sebesar-besarnya dari alam. Berbagai cara dilakukan oleh oknum-oknum yang ingin meraup keuntungan sebesar-besarnya seperti menyelundupkan flora dan fauna yang hanya terdapat di Indonesia dengan menjualnya kembali pada pihak luar, atau dengan melakukan pembangunan dan menggusur tempat-tempat flora dan fauna tersebut berlindung.

Sesungguhnya kehidupan manusia haruslah seimbang dengan keadaan alam sekitarnya. Manusia dapat merusak keadaan alam, begitu pula dengan alam. Alam juga dapat merusak kehidupan manusia dengan bencana-bencana yang mereka timbulkan. Masalah lingkungan hidup baik dari tanah, air dan udara di Indonesia ini sudah cukup serius. Kenyataan ini antara lain dapat dilihat dari gejala-gejala semakin seringnya terjadi banjir di musim hujan, kekeringan dimusim kemarau, terjadinya wabah penyakit menular, semakin seringnya terjadi serangan hama penyakit tanaman pangan, meningkatnya pencemaran dari limbah industri, dan meningkatnya pengendapan lumpur di sungai, waduk dan danau-danau. Untuk inilah diperlukan suatu kerja sama dari pemerintah, masyarakat dan sektor swasta untuk dapat menanggulangi hal tersebut.

Sebagaimana pula ketentuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah yang menyebutkan bahwa eksploitasi sumber daya alam dan lingkungan hidup telah menyebabkan semakin buruknya kualitas lingkungan hidup. Hal ini disebabkan tidak konsistennya pelaksanaan manajemen lingkungan hidup dan sumber daya alam, khususnya dalam masalah pengawasan dan pengembangan mekanisme dan kelembagaannya.

Dengan memperhatikan permasalahan sumber daya alam dan lingkungan hidup dewasa ini, pengelolaan di bidang pelestarian lingkungan hidup mempunyai beberapa ciri khas, yaitu tingginya potensi konflik, tingginya potensi ketidakpastian (*uncertainty*), kurun waktu yang sering cukup panjang antara kegiatan dan dampak

lingkungan yang ditimbulkan, serta pemahaman masalah yang tidak mudah bagi masyarakat luas. Karena ciri-ciri ini, usaha pelestarian akan selalu merupakan suatu usaha yang dinamis, baik dari segi tantangannya yang dihadapi maupun jalan keluarnya.

Sehubungan dengan permasalahan tersebut, pemerintah juga telah mengeluarkan ketentuan yang antara lain merekomendasikan untuk menerapkan prinsip-prinsip *good environmental governance* secara konsisten dengan menegakkan prinsip-prinsip *rule of law*, transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat. Dalam hubungan ini, perlu diusahakan agar masyarakat umum sadar dan mempunyai kesadaran pada kelestarian lingkungan hidup, mempunyai informasi yang cukup tentang masalah-masalah yang dihadapi, dan mempunyai keberdayaan dalam berperan serta pada proses pengambilan keputusan demi kepentingan orang banyak. Sejalan dengan otonomi daerah, pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah di bidang pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian lingkungan mengandung maksud untuk meningkatkan peran masyarakat lokal dalam pengelolaan lingkungan hidup. Peran serta dalam intensitas tinggi oleh masyarakat umum inilah yang dapat menjamin dinamisme dalam pengelolaan lingkungan, sehingga pengelolaan ini mampu menjawab tantangan tersebut di atas. Mekanisme peran serta masyarakat ini perlu termanifestasikan dalam kehidupan sehari-hari melalui mekanisme demokrasi.

Topik ini yang menarik perhatian dari penulis untuk dapat membahasnya. Penulis ingin membahas bagaimana caranya melakukan pembangunan alam tempat wisata tanpa harus mencemarinya dengan berbagai hal atau bentuk pengerjaan. Penulis mencoba meneliti beberapa tempat wisata di daerah Kabupaten Berau, yaitu tepatnya pada Pulau Derawan, Pulau Sangalaki dan Pulau Kakaban. Yang merupakan daerah perairan (laut) yang masih memiliki berbagai keindahan alam bawah lautnya.

Banyak sudah para ahli laut yang datang berkunjung kesana untuk melakukan penelitian. Karena disana memiliki beberapa hayati yang sudah tidak dimiliki oleh berbagai daerah perairan pada umumnya dan keindahannya. Contohnya saja pada Pulau Kakaban yang sering membuat jatuh hati para peneliti dari berbagai penjuru dunia karena adanya danau laut purba di tengah-tengah daratannya.

Suatu penelitian menunjukkan bahwasanya jumlah terumbu karang yang ditemukan di Derawan mencapai 460 hingga 470 spesies. Adapun ikan karang di kawasan Kepulauan Derawan, termasuk Sangalaki dan Kakaban mencapai 872 spesies. Keanekaragaman hayati Derawan dipercaya cuma kalah oleh kawasan Raja Ampat di Papua.

Hal lain yang menarik perhatian penulis untuk melakukan penelitian di tempat tersebut adalah Pulau Derawan merupakan Pulau tempat berkembang biaknya penyu hijau dan sisik yang sudah termasuk hewan langka pada saat ini. Pembangunan pariwisata yang dilakukan di Kabupaten Berau tersebut haruslah dapat ramah terhadap lingkungan sekitar agar tidak mengganggu habitat yang berkembang biak di daerah tersebut. Untuk dapat menjamin terlaksananya hal tersebut, perlu adanya pula kerjasama antara masyarakat dan pihak swasta yang menginvestasikan modalnya. Dalam suatu kerjasama tersebut, pastilah memiliki kendala dan faktor pendukung yang harus dilewati oleh ketiga pihak tersebut yang sesungguhnya dapat dijadikan suatu pelajaran bagi ketiga *stakeholder* tersebut.

Berangkat dari penjelasan diatas itulah penulis mencoba untuk membahasnya dengan mengangkat judul **"Peran Pemerintah, Swasta, dan Masyarakat Dalam Pembangunan Pariwisata Kelautan Berwawasan Lingkungan"** dalam penulisan skripsinya.

B. Rumusan Masalah

Seperti yang telah dijelaskan pada latar belakang, bahwa Pulau Derawan, pulau Sangalaki dan Pulau Kakaban merupakan daerah pariwisata yang masih termasuk asri dan belum tercemar oleh proyek-proyek pembangunan yang dapat merusak alam dan masih memiliki keaneka ragaman hayati, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk pembangunan pariwisata kelautan dan pelestariannya di Kabupaten Berau ?
2. Bagaiman peran masing-masing *stakeholder* (pemerintah, swasta dan masyarakat) dalam pembangunan pariwisata berwawasan lingkungan?

3. Apa kendala dan faktor pendukung yang dihadapi oleh masing-masing *stakeholder* (pemerintah, swasta dan masyarakat) dalam melaksanakan masing-masing perannya?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian tersebut adalah:

1. Memaparkan bentuk pembangunan pariwisata kelautan dan pelestariannya di Kabupaten Berau.
2. Mengetahui peran masing-masing *stakeholder* (pemerintah, swasta dan masyarakat) dalam pembangunan pariwisata berwawasan lingkungan.
3. Mengetahui kendala dan faktor pendukung yang dihadapi oleh masing-masing *stakeholder* (pemerintah, swasta dan masyarakat) dalam melaksanakan masing-masing perannya.

D. Kontribusi Penelitian

Berkaitan dengan hal yang telah diuraikan diatas, diharapkan penelitian ini dapat memiliki manfaat. Tentunya manfaat-manfaat yang bernilai positif dan baik. Kontribusi dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara praktis hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai kajian dari sumbangan pemikiran dan bahan informasi untuk pertimbangan-pertimbangan dalam melakukan pembangunan-pembangunan pada daerah pariwisata kelautan Kabupaten Berau, agar pada saat melakukan pembangunan tidak melakukan suatu kesalahan yang dapat mencemari lingkungan yang berakibat berkurangnya ragam hayati yang dimiliki pada daerah tersebut. Dimana pada akhirnya dapat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap berkurangnya kerusakan alam yang terjadi dewasa ini di Negara kita.
2. Secara akademis diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bentuk informasi pembanding dan wacana bacaan bagi penelitian yang akan dilakukan pada masa selanjutnya dalam judul atau topik yang serupa serta

dapat bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Administrasi Publik khususnya di bidang Administrasi Pembangunan.

3. Sedangkan bagi penulis sendiri skripsi ini merupakan wahana penulis dalam memperluas pengetahuan dan menambah cakrawala yang diperoleh sehingga dapat menambah wawasan dalam berfikir praktis dalam penulisan ilmiah.

E. Sistematika Pembahasan

Dalam penelitian skripsi yang berjudul ” **PERAN PEMERINTAH, SWASTA, DAN MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN PARIWISATA KELAUTAN BERWAWASAN LINGKUNGAN**” peneliti membaginya sebagai berikut:

Bab I : merupakan pendahuluan yang didalamnya akan diuraikan tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi peneliti dan sistematika pembahasan. Bab I latar belakang menjelaskan tentang bergesanya fungsi/ peran pemerintah, hubungan antara pemerintah, swasta dan masyarakat serta merupakan gambaran umum dari tempat penelitian.

Bab II : merupakan tinjauan pustaka yang memuat perihal tinjauan pustaka yang terbagi atas Definisi Desentralisasi, Keuntungan Menganut Sistem Desentralisasi, Kelemahan Desentralisasi, Otonomi Daerah, Pembangunan Daerah (Definisi Pembangunan Daerah), Pembangunan Dalam Era Otonomi Daerah, Implementasi Otonomi Daerah Dalam Pembangunan, Pembangunan Berkelanjutan yang berwawasan lingkungan, Pembangunan Pariwisata, Prinsip Pembangunan Pariwisata Berkelanjutan, Jenis Pariwisata, Definisi Pelestarian, Persoalan-Persoalan Tentang Pencemaran Lingkungan, Macam-macam Jenis Perlindungan Flora Dan Fauna dalam Metode Pelestarian Alam, Hubungan Pemerintah, Swasta dan Masyarakat dengan mengacu pada pustaka atau literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diambil atau diteliti.

Bab III : merupakan metodologi penelitian dimana didalamnya memuat tentang metodologi penelitian terdiri atas jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi

dan situs penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian dan analisis data.

Bab IV : menyajikan hasil dan pembahasan dari permasalahan yang terdiri dari penyajian data serta analisis dan interpretasi data.

Bab V : bagian ini adalah penutup dari penyusunan skripsi yaitu terdiri kesimpulan pembahasan secara pokok dan saran-saran peneliti sebagai pelengkap dan penyempurna terselesainya skripsi ini.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

