



PERLINDUNGAN HAK PRIORITAS MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM PEMBANGUNAN PARIWISATA BERKELANJUTAN KOTA TERNATE

HUSEN ALTING

Fakultas Hukum Universitas Khairun

email: husenalting@yahoo.com

ABSTRACT. *Protection of the priority rights of indigenous peoples is an embodiment of human rights from the exploitation of unfavorable tourism resources. The existence of vagueness of norm in Law Number 10 of 2009 affects the protection of indigenous peoples in the area of coastal tourism in the city of Ternate. The results showed that the priority rights of the indigenous peoples of Ternate have not yet received effective protection even though they have gained recognition through Regional Regulations, due to the lack of affirmation of the indigenous peoples for the obligation to fulfill competency standards as workers in the tourism business. Thus, a revision of Law Number 10 of 2009 and the support of local government is needed to guarantee priority rights through regional arrangement and development of community based tourism.*

Key word: *the priority rights of indigenous peoples, tourism*

ABSTRAK. Perlindungan hak prioritas masyarakat hukum adat merupakan perwujudan hak asasi manusia dari eksploitasi sumber daya wisata yang tidak menguntungkan. Adanya *vagueness of norm* dalam UU Nomor 10 Tahun 2009 mempengaruhi perlindungan masyarakat hukum adat yang berada di kawasan obyek wisata pantai di Kota Ternate. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hak prioritas masyarakat hukum adat Ternate belum memperoleh perlindungan efektif meskipun telah memperoleh pengakuan melalui Peraturan Daerah, yang disebabkan tidak adanya afirmatif terhadap masyarakat hukum adat atas kewajiban pemenuhan standar kompetensi sebagai tenaga kerja pada usaha pariwisata. Dengan demikian, diperlukan revisi terhadap UU Nomor 10 Tahun 2009 serta dukungan pemerintah daerah dalam menjamin hak prioritas melalui penataan kawasan dan pengembangan *community based tourism*.

Kata Kunci: hak prioritas masyarakat hukum adat; pariwisata.

PENDAHULUAN

Pembangunan pariwisata merupakan proses dari pembangunan nasional demi mencapai cita-cita bangsa Indonesia yakni kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata mengamanatkan bahwa kepariwisataan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional yang dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab dengan tetap memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai agama, budaya yang hidup dalam masyarakat, kelestarian dan mutu lingkungan hidup, serta kepentingan nasional.

Dalam konteks perlindungan hukum kepada masyarakat khususnya masyarakat hukum adat, Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa perlindungan hukum adalah “memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum”¹. Hal mana dalam konstruksi Philipus M. Hadjon disebut sebagai “*rechtsbescherming van de burgers tegen de overhead*” yang dibedakan menjadi

¹ Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 55



perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif.²

Penyelenggaraan kepariwisataan yang terintegrasi dalam perencanaan pembangunan wilayah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya sadar berkelanjutan tanggung jawab pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat termasuk masyarakat hukum adat. Identitas kultural masyarakat hukum adat tidak terpisahkan dengan kekayaan ruang hidup yang menjadi anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang telah mengalami komodifikasi.

Hak prioritas masyarakat termasuk masyarakat hukum adat diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UU Kepariwisata terdiri dari hak untuk: menjadi pekerja/buruh; konsinyasi; dan/atau pengelolaan, disisi lain UU ini juga menegaskan bahwa tenaga kerja wajib memenuhi syarat kompetensi. Hal ini menjadi problem berkaitan dengan pemenuhan hak prioritas masyarakat hukum adat yang secara eksisting diperhadapkan pada corak kehidupan khas dengan nilai kearifan lokal.

Masyarakat hukum adat Ternate yang memperoleh jaminan perlindungan melalui Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2009 tentang Perlindungan Hak-Hak Adat Dan Budaya Masyarakat Adat Kesultanan Ternate berkaitan dengan hak atas tanah yang menjadi ruang hidup masyarakat hukum adat termasuk hak untuk memperoleh manfaat atas pengelolaan wilayah adat.

Penelitian ini menganalisis urgensi hak prioritas masyarakat hukum adat Ternate yang berada pada lokasi obyek wisata pantai Sulamadaha dan pantai Jikomalamo berdasarkan teori perlindungan hukum serta keadilan untuk menemukan permasalahan:

1. Apakah urgensi hak prioritas masyarakat hukum adat dalam pembangunan pariwisata berkelanjutan Kota Ternate?
2. Bagaimana mewujudkan perlindungan hak prioritas masyarakat hukum adat dalam pembangunan pariwisata berkelanjutan Kota Ternate?

METODE PENELITIAN

Secara astronomis, Kota Ternate terletak diantara 0025'41,82"-1021'21,78" Lintang Utara dan antara 12607'32,14"-127026'23,12" Bujur Timur. Luas Kota Ternate adalah 5.709,58 Km², terdiri dari daratan seluas 162.03 Km² dan lautan seluas 5.547,55 Km²³. Kota Ternate merupakan Kota kepulauan yang terdiri dari 3 pulau besar dan 5 pulau kecil dengan pusat pemerintahan berada di pulau Ternate.

Lokasi penelitian ini terletak di Kecamatan Ternate Barat yang merupakan wilayah Kecamatan dengan posisi memanjang dari Utara ke Selatan dan Luas wilayah 37, 24 Km² yang terdiri dari 6(enam) Kelurahan yaitu: Kulaba, Bula, Tobololo, Togafo, Sulamadaha, Loto, dan Takome. Wilayah ini terdiri dari dataran tinggi yang umumnya masih merupakan tanah kosong dan dataran rendah yang sebagian besar wilayahnya merupakan daerah pemukiman penduduk dengan posisi kemiringan pada tingkat sedang.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris (yuridis empiris) yakni penelitian hukum yang bertujuan untuk mengetahui sejauhmana bekerjanya hukum didalam masyarakat yang berpangkal tolak dari fenomena hukum masyarakat atau

² Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm.3-4.

³ BPS, *Kota Ternate Dalam Angka Tahun 2018*, BPS Kota Ternate, hlm. 7



fakta sosial yang terdapat dalam masyarakat.⁴

HASIL DAN PEMBAHASAN

Urgensi Hak Prioritas Masyarakat Hukum Adat Dalam Pembangunan Pariwisata Berkelanjutan Kota Ternate

Pembangunan kepariwisataan dilaksanakan berlandaskan pada asas keseimbangan, kelestarian, partisipatif dan berkelanjutan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU Kepariwisata. Keempat asas ini sangat relevan yang diwujudkan melalui pelaksanaan rencana pembangunan kepariwisataan dengan memperhatikan keanekaragaman, keunikan, dan kekhasan budaya dan alam, serta kebutuhan manusia untuk berwisata.

Hak prioritas masyarakat termasuk masyarakat adat lebih lanjut diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UU Kepariwisata yang menyatakan bahwa “Setiap orang dan/atau masyarakat di dalam dan di sekitar destinasi pariwisata mempunyai hak prioritas yakni: (a) menjadi pekerja/buruh; (b) konsinyasi; dan/atau (c) pengelolaan.”⁵

Penyelenggaraan pembangunan pariwisata di Kota Ternate dilaksanakan berdasarkan Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah Kota Ternate sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2009 tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (selanjutnya disebut Perda RIPPDA) yang berjangka waktu sampai dengan 10(sepuluh) Tahun. Dokumen ini memberikan penegasan kawasan pengembangan pariwisata daerah salah satunya adalah kawasan pengembangan pariwisata dengan tema wisata alam (pantai, danau dan geologi) dengan dukungan tema atraksi wisata buatan yang masih terkait dengan wisata

alam mencakup wilayah ODTW batu angus – pantai tabanga – pantai sulamadaha – pantai tolire kecil – danau tolire besar. Berdasarkan penetapan ini, jelas kiranya bahwa dalam rencana pembangunan pariwisata kota Ternate tidak menempatkan pantai Jikomalamo yang berada di Kelurahan Takome sebagai salah satu ODTW.

Kawasan wisata pantai Sulamadaha terdiri dari beberapa bagian, pada bagian teluk/*hol* merupakan kawasan suaka alam laut/perairan⁶ dan kawasan suaka alam pelestarian alam konservasi terumbu karang⁷ sebagai bagian dari kawasan lindung sebagaimana diatur dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Ternate 2012-2032.

Hak prioritas masyarakat dalam pengelolaan pariwisata sebagaimana diatur dalam UU Kepariwisata, tidak menegaskan kekhususan bagi masyarakat adat namun menggunakan frasa “di dalam” dan “disekitar”. Berkaitan dengan masyarakat yang ada di sekitar lokasi wisata pantai Sulamadaha dan pantai Jikomalamo, H. Ridwan Dero Jo Qalem Kesultanan Ternate, menyatakan:

“masyarakat yang tinggal di Sulamadaha dan Takome adalah murni masyarakat adat ternate yang masih memegang budaya kesultanan karena memang tunduk pada monarki kesultanan, sebelum diserahkan kepada pendiri Negara. Masih ada institusi pemerintahan *bobato dunia* dan *bobato akhirat* masih berjalan hingga saat ini terdapat 44 kantong adat di Kota Ternate yang masih melaksanakan ritual adat, sastera lisan, dan

⁴ Bahder Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 123-124

⁵ Pasal 19 ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata

⁶ Pasal 25 ayat (3) huruf a Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Ternate 2012-2032

⁷ Pasal 25 ayat (2) huruf f Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Ternate 2012-2032



komunitas yang terhimpun dalam komunitas masyarakat adat yang masih memiliki hubungan dengan kesultanan Ternate.”⁸

Masyarakat adat Ternate mengenal 3(tiga) macam adat yang selalu dipatuhi dan dihormati oleh masyarakat hukum adat maupun masyarakat pendatang. Ketiga adat tersebut yakni adat Kesultanan (adat kerajaan) atau adat kenegaraan, adat masyarakat, dan adat keluarga. Pengakuan keberadaan masyarakat adat ini oleh Pemerintah Daerah Kota Ternate juga ditegaskan dalam Pasal 2 Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2009 tentang Perlindungan Hak-Hak Adat Dan Budaya Masyarakat Adat Kesultanan Ternate (selanjutnya disebut Perda Perlindungan Hak dan Budaya Masyarakat Adat).

Peraturan Daerah diatas memberikan *legal standing* kepada masyarakat adat Kesultanan Ternate sebagai subyek hukum dalam memperoleh jaminan perlindungan hak berkaitan dengan pengelolaan potensi sumber daya alam dan sumber daya buatan termasuk didalamnya pengelolaan pariwisata.

Keberadaan obyek wisata baik yang telah menjadi ODTW maupun potensi alam lainnya yang prospektif terhadap pengembangan pariwisata berada dalam wilayah pertuanan Kesultanan Ternate, dimana penguasaan hak atas tanah adat juga memperoleh pengakuan Negara berdasarkan Pasal 4 Perda Perlindungan Hak dan Budaya Masyarakat Adat.

Pengakuan hak atas tanah berdasarkan hukum adat yang berlaku merupakan suatu konsekuensi dari keberadaan masyarakat yang otonom untuk mengatur hubungan-hubungan hukumnya. Dengan kata lain, pada masyarakat hukum adat terdapat kepastian

kelompok-kelompok sosial (*social field*) dalam menciptakan mekasma-mekanisme pengaturan pengelolaan dan pemanfaatan tanah tersendiri (*self-regulation*) dengan disertai kekuatan pemaksa pentaatannya melalui norma hukum dan institusi yang diakui. Namun pada saat yang bersamaan terdapat campur tangan dari pihak luar (negara) maka keberadaan masyarakat berserta norma yang telah disepakati tersebut menjadi semi otonom karena dipengaruhi oleh faktor eksternal.

Pelebagaan hak atas tanah adat pada lokasi penelitian yakni ODTW pantai Sulamadaha dan pantai Jikomalamo berdasarkan pelebagaan hak atas tanah yakni merupakan tanah *Aha Kolano* yang merupakan hak penguasaan tertinggi atas tanah oleh Sultan (*Kolano*) dengan kewenangan yang bersifat publik.⁹ Kedudukan dan status tanah ini disampaikan H. Hidayatussalam, bahwa:

“Jikomalamo dan Sulamadaha merupakan kawasan adat Kesultanan Ternate, indikatornya termasuk dalam Soa yang memiliki masyarakat adat dan struktur adat. Dengan demikian, keberadaan tanah-tanah pada wilayah tersebut merupakan tanah *Aha Kolano* yang digunakan untuk kepentingan adat.”¹⁰

Dalam konteks perlindungan hukum bagi rakyat, Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa perlindungan hukum bagi rakyat dibedakan menjadi 2 (dua) macam yaitu perlindungan hukum preventif sebagai sarana perlindungan hukum yang berkaitan dengan azas *freies*

⁸ H. Ridwan Dero, Jo Qalem, Qadhi Imam Besar Kesultanan Ternate, wawancara 3 Oktober 2019

⁹ Aha Kolano biasanya hanya digunakan untuk kepentingan Kesultanan atau kepentingan adat yang dijaga oleh seorang *Partada*. Baca juga Husen, Alting, 2010, *Dinamika Hukum Dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah*, LaksBang Pressindo.

¹⁰ H. Hidayatussalam, Mufti Muda Kesultanan Ternate, Akademisi, wawancara 9 Oktober 2019



ermessen berupa keberatan (*inspraak*) atau dimintai pendapat rakyat mengenai rencana keputusan pemerintah dan perlindungan hukum represif sebagai sarana menyelesaikan sengketa dengan tetap menciptakan hubungan damai dan tenteram¹¹.

Dalam konteks perlindungan preventif, diperlukan peran serta masyarakat untuk menyampaikan keberatan sebelum pemerintah menetapkan *bestemmingplannen* dimana perlindungan hukum ini mengedepankan *the right to be heard* sebagai sarana menjamin keadilan yang menempatkan individu/masyarakat yang terkena tindakan pemerintahan untuk mengemukakan hak-haknya. Disisi lain, mekanisme penyelesaian sengketa baik musyawarah ataupun peradilan sebagai upaya terakhir dimaksudkan guna memastikan tetap terlindunginya hak-hak rakyat.

Oleh karena itu, berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (2) UU Kepariwisata berkaitan dengan hak prioritas masyarakat hukum adat yang berada di dalam dan di sekitar destinasi pariwisata dalam konteks perlindungan hukum preventif. Pengelolaan pariwisata yang mengakomodir jaminan perlindungan terhadap hak prioritas masyarakat hukum adat sebagaimana Pasal 19 ayat (2) UU Kepariwisata.

Perumusan Pasal di atas merupakan langkah untuk menjamin kualitas mutu usaha pariwisata termasuk usaha yang melibatkan masyarakat hukum adat. UU Kepariwisata tidak memberikan penjelasan maupun pengecualian keberlakuan Pasal ini dalam penyelenggaraan usaha pariwisata, dengan demikian Pasal ini dapat diterjemahkan bahwa masyarakat adat yang akan menjadi tenaga kerja pada usaha pariwisata yang ada di lokasi OTDW harus memenuhi

standar kompetensi yang dibuktikan dengan sertifikat kompetensi yang dikeluarkan oleh lembaga sertifikasi profesi yang telah memperoleh lisensi.

Jika dianalisis berdasarkan teori keadilan, maka ketentuan Pasal 53 belum memenuhi rasa keadilan, sebagaimana pandangan Aristoteles dalam Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa “ketidakadilan akan terjadi manakala sesuatu yang sama diperlakukan tidak sama dan sesuatu yang tidak sama diperlakukan sama (*injustice arises when equal are treated unequally, and also when unequal's are treated equally*)”.¹²

Hal ini sejalan dengan pemikiran Hans Kelsen tentang bentuk ideal keadilan berkenaan dengan ide persamaan kedudukan (*equality*) haruslah didasari pemikiran bahwa segala sesuatu yang sama berhak mendapatkan yang sama, *suum cuique* sebagai bentuk tatanan, kesatuan dalam sistem yang tidak pernah ditemukan kesetaraan kedudukan akibat perbedaan yang manusiawi, maka diperlukan *affirmative* untuk mendorong kesetaraan kedudukan para pihak sebagaimana pandangan Kelsen, yaitu:

“prinsip persamaan kedudukan sebagai sebuah prinsip keadilan hanyalah berarti bahwa jika A harus diperlakukan dalam suatu cara tertentu dan B setara dengan A, maka kemudian B harus diperlakukan dalam cara yang sama. Jika tidak demikian, akan ada kontradiksi logis dimana prinsip persamaan kedudukan akan dirusak dan gagasan tentang kesatuan sistem-sistem akan runtuh.”¹³

¹²Jimly Asshiddiqie, 2018, *Konstitusi Keadilan Sosial: Serial Gagasan Konstitusi Sosial Negara Kesejahteraan Sosial Indonesia*, Kompas, Jakarta, hlm.70

¹³Hans Kelsen, 2009, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung, hlm 615-616

¹¹ Philipus M. Hadjon, *Opcit*, hlm. 210-211



Uraian di atas menunjukkan bahwa prinsip pertama berkenaan dengan distribusi hak dan kewajiban serta keuntungan sosial ekonomi lainnya secara *equal* karena suatu masyarakat yang adil mempunyai hak-hak dasar yang sama. Oleh karena itu, nilai keadilan tidak boleh ditawar-tawar dan harus diwujudkan kedalam masyarakat tanpa harus mengorbankan kepentingan masyarakat lainnya.

Dengan demikian, masyarakat hukum adat yang berada di dalam dan di sekitar OTDW harus diperlakukan tidak sama berkaitan dengan pengetahuan dan kompetensi, karena apabila diperlakukan sama maka diyakini hak prioritas masyarakat adat tidak akan terpenuhi, karena terikat pada syarat kompetensi yang dimungkinkan berpeluang dimiliki oleh orang yang berada diluar masyarakat adat atau bahkan pengusaha.

Strategi Mewujudkan Perlindungan Hak Prioritas Masyarakat Adat Dalam Pembangunan Pariwisata Berkelanjutan Kota Ternate

Penyelenggaraan pembangunan pariwisata berkelanjutan tidak hanya mencakup keberlanjutan ekonomi, ekologi namun juga meliputi aspek sosial dan kebudayaan. Hal mana yang menjadi bagian integral perencanaan pembangunan secara berjenjang ditingkat daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Kewenangan urusan pemerintahan di bidang pariwisata ini diimplementasikan melalui penyelenggaraan usaha pariwisata sebagaimana diatur dalam Pasal 14 UU Kepariwisata, meliputi: (a) daya tarik wisata; (b) kawasan pariwisata; (c) jasa transportasi wisata; (d) jasa perjalanan wisata; (e) jasa makanan dan minuman; (f) penyediaan akomodasi; (g) penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi; (h) penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan

pameran; (i) jasa informasi pariwisata; (j) jasa konsultan pariwisata; (k) jasa pramuwisata; (l) wisata tirta; dan (m) Spa.

Capaian kinerja pengelolaan sektor pariwisata Kota Ternate berdasarkan data Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2016-2021 (selanjutnya disebut RPJMD) selama 5(lima) tahun terakhir mengalami kemajuan seiring dengan dibangunnya berbagai sarana dan prasarana pariwisata, objek-objek wisata alam dan obyek-obyek wisata lainnya yang lebih bervariasi dimana berdasarkan jenis obyek wisata yang ada teridentifikasi bahwa obyek wisata alam lebih banyak tersebar di Kecamatan Ternate Barat dan Ternate Tengah, sedangkan obyek wisata budaya lebih banyak tersebar di Kecamatan Ternate Tengah dan Ternate Tengah dan Ternate Utara.

Keragaman potensi wisata Kota Ternate dalam pengelolaannya menunjukan trend positif yang terukur pada jumlah kunjungan wisatawan baik domestik maupun asing pada beberapa obyek wisata yang ada di Kota Ternate fluktuatif. Hal ini dapat menjadi bahan evaluasi Pemerintah Daerah untuk merumuskan langkah strategis guna meningkatkan jumlah kunjungan wisata yang menjadi indikator kinerja pemerintahan dibidang pariwisata termasuk didalamnya mengakomodasi hak prioritas masyarakat adat.

Uraian Pasal tersebut menunjukan bahwa arah pengembangan pariwisata Kota Ternate berorientasi pada wisata alam dan kebudayaan tanpa mengesampingkan pengembangan wisata lainnya sesuai dengan liberalisasi pariwisata dan potensi yang tersedia. Hal ini dimaksudkan untuk mendorong kontribusi sektor pariwisata bagi peningkatan pendapatan terutama masyarakat golongan ekonomi menengah kebawah dan peningkatan pendapatan asli daerah.



Pengelolaan kawasan pariwisata berkaitan dengan penataan ruang dilakukan secara komprehensif, meliputi mengembangkan jalur Tour Wisata Nasional, mengembangkan promosi wisata, kalender wisata dengan berbagai peristiwa atau pertunjukan budaya, kerjasama wisata, dan peningkatan sarana prasarana, menjaga dan melestarikan alam sekitar untuk menjaga keindahan obyek wisata dan tidak melakukan pengerusakan terhadap daya tarik wisata alam.

Dalam Perda RIPPDA dirumuskan garis-garis strategi pengembangan pariwisata daerah sebagaimana tersebut pada Pasal 9. Uraian Pasal tersebut menunjukkan bahwa arah pengembangan pariwisata Kota Ternate berorientasi pada wisata alam dan kebudayaan tanpa mengesampingkan pengembangan wisata lainnya sesuai dengan liberalisasi pariwisata dan potensi yang tersedia. Hal ini dimaksudkan untuk mendorong kontribusi sektor pariwisata bagi peningkatan pendapatan terutama masyarakat golongan ekonomi menengah kebawah dan peningkatan pendapatan asli daerah.

Pengelolaan kawasan pariwisata berkaitan dengan penataan ruang dilakukan secara komprehensif, meliputi mengembangkan jalur Tour Wisata Nasional, mengembangkan promosi wisata, kalender wisata dengan berbagai peristiwa atau pertunjukan budaya, kerjasama wisata, dan peningkatan sarana prasarana, menjaga dan melestarikan alam sekitar untuk menjaga keindahan obyek wisata dan tidak melakukan pengerusakan terhadap daya tarik wisata alam.

Dalam dokumen Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah Kota Ternate sebagaimana ditetapkan dalam Perda RIPPDA menegaskan bahwa Kawasan pengembangan pariwisata daerah dibagi dalam 4(empat) kawasan pengembangan, sebagai berikut:

- a. Kawasan pengembangan pariwisata dengan tema wisata alam (pantai, danau dan geologi) dengan dukungan tema atraksi wisata buatan yang masih terkait dengan wisata alam mencakup wilayah ODTW batu angus – pantai tabangan – pantai sulamadaha – pantai tolire kecil – danau tolire besar;
- b. Kawasan pengembangan pariwisata dengan tema wisata alam dengan dukungan wisata buatan yang terkait dengan panorama pantai mencakup wilayah ODTW pantai taduma – pantai bobane ici – pantai doropedu – pantai rua – pantai kastela – benteng gamlamo – makam sultan babullah;
- c. Kawasan pengembangan pariwisata dengan tema wisata budaya dengan karakter kehidupan tradisional dengan dukungan tema peninggalan sejarah mencakup wilayah ODTW benteng orange – keraton dan museum – mesjid kesultanan ternate – benteng tolokku – makam sultan badaruddin II; dan
- d. Kawasan pengembangan pariwisata dengan tema wisata sejarah dengan dukungan tema wisata alam mencakup wilayah ODTW benteng kota janji – danau laguna – benteng kalamata mencakup wilayah ODTW.¹⁴

Uraian pasal di atas menunjukkan adanya penetapan arah pengembangan kawasan pariwisata yang meliputi 4(empat) tema utama yakni wisata alam, wisata alam dengan dukungan wisata buatan, wisata budaya serta wisata sejarah dengan dukungan wisata alam.

Penyelenggaraan usaha pariwisata bersinergi dengan peruntukan ruang

¹⁴ Pasal 11 Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2009 tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah



sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (1) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Ternate Tahun 2012-2032 (selanjutnya disebut Perda RTRW), bahwa kawasan peruntukan pariwisata, meliputi :

- a. Wisata peninggalan sejarah
Kawasan peninggalan sejarah lebih lanjut dalam perencanaan ruang, meliputi: Kedaton Sultan Ternate di Kelurahan Salero, mesjid Sultan Ternate di Kelurahan Soasio, benteng Tolucco (Santa Lucas) di Kelurahan Sangaji Utara, jembatan Resident di Kelurahan Muhajirin, Kuburan Sultan Babullah di Kelurahan Foradiahi, gereja Katolik Santo Willibrordus (Gereja Batu), Klenteng Thian Hou King di Kelurahan Gamalama, Benteng Oranje di Kelurahan Gamalama; Benteng Kalamata (Santalucia) di Kelurahan Kayu Merah; Benteng Kota Janji (Santo Pedro) di Kelurahan Ngade, Benteng Kastela/Gamlamo (Santo Paolo/Nostra Senora De Rosario) di Kelurahan Kastela, Rumah Kuno Khas Ternate di Kelurahan Soasio, Soa, Marikurubu, Makasar Barat, Kasturian, Sangaji, Kuburan Sultan Mahmud Badaruddin II, Museum Kedaton Ternate, rencana Museum Rempah-rempah, kediaman Alfred Russel Wallace di Kelurahan Santiong.
- b. Wisata atraksi seni dan budaya
Kawasan wisata atraksi seni dan budaya meliputi Legu Gam di Kelurahan Salero, Upacara Adat Kolano Uci Sabea, Penobatan Kapita/Fanyira, Baramasuwen (Bambu Gila), Badabus, Soya-soya, Cakalele, Lagu dan Dada-dana, Tide dan Ronggeng, Gala, upacara adat perkawinan, Lala, Dana-dana, Salajin, Tegal di Kelurahan Soa,

- Festival Ela-ela di seluruh Kota Ternate, Kololi Kie di Pulau Ternate dan Festival Perahu Kora-kora.
- c. Wisata alam pantai/bahari
Kawasan wisata alam pantai/bahari meliputi Pantai Hol dan Telaga Nita di Kelurahan Sulamadaha, Pantai Sulamadaha di Kelurahan Sulamadaha, Pantai Tabanga di Kelurahan Tobololo, Pantai Ake Rica di Kelurahan Rua dan Pantai Kastela di Kelurahan Kastela.
 - d. Wisata alam danau/mata air
Kawasan wisata alam danau/mata air meliputi Danau Laguna di Kelurahan Ngade, Danau Tolire Besar di Kelurahan Takome, Danau Tolire Kecil di Kelurahan Takome, Kolam Air Panas di Kelurahan Tobololo, Kolam Pemandian Air Tawar Alami Ake Rica di Kelurahan Rua dan Kolam Ake Santosa di Kelurahan Soa-sio.
 - e. Wisata alam pegunungan
Kawasan wisata alam pegunungan meliputi pendakian Gunung Gamalama, Batu Angus di Kelurahan Tarau dan Kulaba dan Bukit Seribu Rupiah di Kelurahan Ngade.
 - f. Wisata buatan
Kawasan wisata buatan meliputi *botanical/zoo garden* yaitu rencana Taman burung/*bird park* di kawasan Danau Laguna/Danau Tolire, *Agrotourism/Agrowisata* di kawasan Danau Tolire kelurahan Takome, Marikurubu, Fitu, Moya dan Kelurahan Foradiahi, Cengkeh Afo di Kelurahan Marikurubu; *Sportourism* yaitu lomba renang lintas selat antara Pulau Ternate – Pulau Tidore, *diving* dan *snorkling* di Pantai Hol Sulamadaha Kelurahan Sulamadaha, Pulau Gurida di Kelurahan Tifure Kecamatan Batang Dua, Pulau Makka, Pulau Hiri dan



Pulau Moti, memancing di Pulau Hiri, Moti, Mayau dan Pulau Tifure, *Jet Sky* di Pantai Sulamadaha, perahu/kano/berselancar angin di Pantai Sulamadaha, kegiatan hiking di Gunung Gamalama, bersepeda “ron” gunung (keliling Pulau Ternate), rencana kolam pemancingan di Tolire Kecil Kelurahan Takome, Kolam Renang AL di Kelurahan Akehuda, taman rekreasi yaitu Land Mark Kota Ternate di Kelurahan Muhajirin, Dodoku Ali di Kelurahan Salero, *camping ground and Outbound* di kawasan eks lapangan tembak/danau Tolire Kelurahan Takome, Bumi Perkemahan di Kelurahan Gambesi, wisata Ternate *Wonder Island/Water Boom* di Kelurahan Kayu merah, Museum Keraton Kelurahan Soa-sio; pembangunan Museum Rempah-rempah di Benteng Orange Kelurahan Gamalama dan taman bermain anak dikawasan Reklamasi Pantai Salero – Dufa dufa.

g. Wisata kuliner

Kawasan wisata kuliner meliputi Kawasan Tapak I, Tapak I plus, Tapak II, kawasan Swering, dan kawasan rencana jalan reklamasi Dufa dufa – Salero.

Dengan demikian, berdasarkan pemetaan kawasan pengembangan pariwisata dalam RIPPDA yang selaras dengan RTRW Kota Ternate tahun 2012-2032 menunjukkan konsistensi perencanaan pada lokasi penelitian yakni ODTW pantai Sulamadaha yang termasuk pada kawasan pengembangan pariwisata dengan tema wisata alam dengan dukungan tema atraksi wisata buatan.

Penyelenggaraan pariwisata Kota Ternate dikembangkan dengan mempertimbangkan konsep atraksi, amenitas, dan aksesibilitas. Kepala Dinas

Pariwisata Kota Ternate, Samin Marsaoli menyatakan:

“Dalam kepariwisataan harus memenuhi tiga aspek, yakni atraksi, amenitas, dan aksesibilitas. Atraksi berkaitan dengan suguhan/kegiatan wisata yang ditawarkan, amenitas secara makro berupa fasilitas penunjang wisata sedangkan aksesibilitas meliputi cakupan sistem jaringan penghubung yang memudahkan wisatawan untuk mencapai kawasan wisata.”¹⁵

Darlisa A. Soleman, warga Sulamadaha mengatakan bahwa:

“kondisi fasilitas pantai Sulamadaha masih belum lengkap, apalagi di hol. Semua yang ada di sini dibuat oleh kami yang berjualan disini, karena banyak yang suka ke hol, fasilitas seperti air spul, kamar mandi ada pantai bagian muka.”¹⁶

Hasil observasi menunjukkan bahwa pada ODTW pantai Sulamadaha hanya berupa *natural attraction* yakni wisata alam yakni berenang, *snorkeling*, *diving* serta dilengkapi *jet sky* hingga bermain perahu/kano/berselancar angin. Belum terlihat adanya dukungan atraksi berupa even budaya yang regular dilaksanakan serta foto *underwater*. Disisi lain, amenitas berkaitan dengan ketersediaan, kebersihan dan kenyamanan fasilitas pendukung pada ODTW pantai Sulamadaha dan obyek pantai Jikomalamo belum terlalu memadai seperti penginapan, toko souvenir, ATM, toilet, kursi bersantai, masjid, serta alat keselamatan. Sedangkan berkaitan dengan aksesibilitas berupa kemudahan untuk

¹⁵ Samin Marsaoli, Kepala Dinas Pariwisata Kota Ternate dalam <https://kabar.news/jiko-malamo-dari-hutan-negara-tambatan-perahu-hingga-pariwisata>, diakses pada 22 September 2019

¹⁶ Darlisa A. Soleman, Sulamadaha, wawancara 29 September 2019



mencapai lokasi ODTW cukup terpenuhi yang terukur pada parameter ketersediaan jaringan jalan yang beraspal dengan jarak tidak terlalu jauh, transportasi regular bertrayek maupun rental yang mudah diperoleh, komunikasi dengan jaringan nirkabel yang cukup memadai.

Berkaitan dengan perlindungan hak prioritas masyarakat adat dalam pengelolaan pariwisata di Kota Ternate, berlandaskan pada teori keadilan maka Pemerintah Daerah dalam mengembangkan usaha pariwisata pada kawasan strategis pariwisata yang telah ditetapkan dalam RTRW, memiliki tanggung jawab untuk menjamin kemanfaatan penyelenggaraan pariwisata tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan wisatawan, pelaku usaha pariwisata akan tetapi termasuk juga masyarakat adat yang berada di dalam atau sekitar kawasan pariwisata.

Keberhasilan penyelenggaraan pariwisata berkelanjutan memerlukan dukungan dari stakeholder berupa pelaku ekonomi, masyarakat sipil (LSM, Pers) dan masyarakat khususnya masyarakat adat yang memiliki kemampuan atraksi terhadap warisan alam dan budaya secara orisinal. Kabag Hukum Setda Kota Ternate, M Asyikin menyatakan:

“pengelolaan pariwisata di Kota Ternate didasarkan pada kondisi riil ketersediaan obyek wisata yang ada di wilayah ini, selain itu Pemerintah Kota mendorong stakeholder untuk menciptakan kreativitas budaya yang dapat meningkatkan jumlah kunjungan wisata guna melengkapi potensi wisata sejarah, alam maupun budaya yang telah ada seperti festival dan lain-lain melalui kemitraan.”¹⁷

Pandangan di atas menunjukkan bahwa kemitraan sangat diperlukan dalam mencapai tujuan penyelenggaraan pariwisata yang berkelanjutan. Salah satu pendekatan yang dapat dilakukan adalah melalui pemberdayaan masyarakat yakni peningkatan kemampuan masyarakat (*community capacity building*). Disisi lain, untuk memastikan bahwa nilai-nilai adat istiadat tetap tumbuh sebagai bagian dari praktik berkehidupan warga negara (masyarakat adat) serta tidak dilemahkan dengan keberadaan hukum negara dalam praktik pariwisata, H. Hidayatussalam menyatakan:

“...Pemerintah Daerah harus melakukan revitalisasi nilai-nilai adat termasuk didalamnya penguatan status tanah adat dan sosialisasi ke masyarakat agar kesadaran terhadap kearifan lokal tumbuh yang dengan sendirinya pariwisata berbasis adatpun akan berkembang.”¹⁸

Dari uraian pada bagian sebelumnya mengenai urgensi hak prioritas masyarakat adat yang mengidentifikasi adanya kekaburan norma dalam pengaturan hak ini sebagai bagian dari hak asasi manusia pada UU Kepariwisata, maka langkah strategis untuk melakukan pembenahan guna menjamin terpenuhinya hak prioritas masyarakat adat adalah melakukan revisi atas regulasi dimaksud dengan merumuskan norma maupun memberikan penjelasan terkait hak prioritas masyarakat adat. Revisi juga dilakukan untuk menjamin tidak terjadi konflik norma dalam regulasi berkaitan dengan penyelenggaraan pariwisata, penataan ruang serta perlindungan hak prioritas masyarakat adat.

Pada tingkat daerah, landasan hukum berkaitan dengan penyelenggaraan

¹⁷ M. Asyikin, Kabag Hukum Setda Kota Ternate, wawancara 7 Oktober 2019

¹⁸ H. Hidayatussalam, Mufti Muda Kesultanan Ternate, wawancara 9 Oktober 2019



pariwisata di Kota Ternate perlu dilakukan harmonisasi dengan memperhatikan kondisi eksisting perkembangan sosial budaya. Harmonisasi dilakukan terutama pada Perda RIPPDA serta kesesuaiannya dengan Perda RTRW Kota Ternate serta harmonisasi terhadap Perda RIPPDA dengan Perda Perlindungan Hak dan Budaya Masyarakat Adat berkaitan dengan pengaturan dan perlindungan terhadap hak prioritas masyarakat adat sebagai penjabaran Pasal 19 ayat (2) UU Kepariwisata yakni hak untuk menjadi pekerja/buruh; konsinyasi; dan pengelolaan.

Perubahan *mindset* pembangunan pariwisata yang menerapkan azas keberlanjutan memerlukan sinergitas antar sektor sehingga pembangunan fisik/infrastruktur memenuhi unsur amenities dan aksesibilitas, sedangkan melalui pengembangan *community based tourism* dapat mendorong partisipasi aktif masyarakat adat sebagai bagian dari eksistensi adat dan budaya sebagai unsur atraksi dalam penyelenggaraan pariwisata.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan uraian diatas, disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

- a) Hak prioritas masyarakat adat dalam penyelenggaraan pariwisata telah diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2009 meliputi hak untuk menjadi pekerja/buruh; konsinyasi; dan/atau pengelolaan yang menunjukkan adanya *vaqueness of norm*.
- b) Perlindungan hak prioritas masyarakat adat di kota Ternate sangat urgen sebagai perwujudan hak asasi manusia serta melindungi masyarakat adat dari eksploitasi sumber daya wisata yang tidak menguntungkan masyarakat adat yang telah diakui berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2009.

- c) Strategi untuk menjamin terpenuhinya hak prioritas masyarakat adat dalam penyelenggaraan pariwisata berkelanjutan adalah melalui revisi UU Nomor 10 Tahun 2009, harmonisasi Peraturan Daerah berkaitan dengan penataan kawasan strategis pariwisata, serta Peraturan Daerah berkaitan dengan pengakuan dan perlindungan masyarakat adat. Strategi lainnya adalah melalui kemitraan stakeholder serta mengembangkan *community based tourism*.

Guna menjamin perlindungan hak prioritas masyarakat adat dalam penyelenggaraan pariwisata di Kota Ternate, Penulis merekomendasikan:

- 1) Revitalisasi landasan hukum penyelenggaraan pembangunan pariwisata melalui revisi UU Nomor 10 Tahun 2009 oleh koalisi masyarakat sipil;
- 2) harmonisasi dan revisi penetapan kawasan strategis pariwisata dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang RTRW Kota Ternate dan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2009 tentang RIPPDA Kota Ternate;
- 3) harmonisasi Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2009 tentang Perlindungan Hak-Hak Adat Dan Budaya Masyarakat Adat Kesultanan Ternate serta revisi Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2009 tentang RIPPDA Kota Ternate;
- 4) Kemitraan stakeholder untuk meningkatkan kemampuan masyarakat adat melalui pemberdayaan masyarakat (pelatihan, pendidikan);
- 5) Mengembangkan *community based tourism*.



REFERENSI

- Alting, Husen, 2010. *Dinamika Hukum Dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah*, LaksBang Pressindo.
- Asshiddiqie, Jimly, 2018, *Konstitusi Keadilan Sosial: Serial Gagasan Konstitusi Sosial Negara Kesejahteraan Sosial Indonesia*, Kompas, Jakarta.
- Hadjon, Philipus M, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya.
- Kelsen, Hans, 2009, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung.
- Mertokusumo, Sudikno, 1999, *Mengenal Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Muhammad, Bushar, 1994, *Asas-Asas Hukum Adat Suatu Pengantar*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Raharjo, Satjipto, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Ridwan HR, 2009, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Safa'at, Rachmad, 2014, *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan: Dari Ketahanan Pangan ke Kedaulatan Pangan*, UB Press, Malang.
- Nasution, BJ, 2008, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung.
- Anonim, *Kota Ternate Dalam Angka Tahun 2018*, BPS Kota Ternate.
- UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- UU Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata
- Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2009 tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah
- Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2009 tentang Perlindungan Hak-Hak Adat Dan Budaya Masyarakat Adat Kesultanan Ternate
- Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Ternate 2012-2032.