

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pariwisata merupakan salah satu sumber cadangan devisa negara.¹ Pengelolaan pariwisata di Indonesia mulai dari wisata alam dan wisata budaya yang merupakan salah satu karakteristiknya. Beraneka ragam bentuk alam dan budaya yang menjadikan daya tarik pengunjung terhadap wisata.² Potensi tersebut merupakan aset yang harus dimanfaatkan secara optimal melalui kepariwisataan.

Pemerintah memiliki peranan yang sangat sentral pengelolaan dan pengembangannya. Peran pemerintah dalam mengembangkan pariwisata dalam garis besarnya adalah menyediakan infrastruktur (tidak hanya bentuk fisik), memperluas berbagai fasilitas, kegiatan koordinasi antara aparatur pemerintah dengan wisata, pengaturan dan promosi umum keluar negeri.

Pariwisata sebagaimana dimaksud pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata dalam Pasal 1 angka 3 pengertian Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Sedangkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 pengertian wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi

¹ Isdarmanto, *Dasar-Dasar Kepariwisata dan Pengelolaan Destinasi Wisata*, Yogyakarta: Media Gerbang Aksara, 2016, hlm. 12

² *Ibid.*, hlm. 14

tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikandaya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara.³

Secara geografis Kota Padang terletak di pesisir pantai barat pulau Sumatera dengan garis pantai sepanjang 84 km. Luas keseluruhan Kota Padang adalah 694,96 km², dan lebih dari 60% dari luas tersebut, sekitar ± 434,63 km² merupakan daerah perbukitan yang ditutupi hutan lindung, sementara selebihnya merupakan daerah efektif perkotaan. Sedangkan keadaan topografi kota ini bervariasi, 49,48% luas wilayah daratan Kota Padang berada pada wilayah kemiringan lebih dari 40% dan 23,57% berada pada wilayah kemiringan landai.⁴ Padang sebagai ibukota Propinsi Sumatra Barat mempunyai luas wilayah administratif sekitar 1.414,96 km².⁵

Kondisi morfologi tersebut menjadikan Kota Padang memiliki potensi alam dan potensi budaya yang bisa dikembangkan sebagai destinasi wisata di Sumatera Barat. Potensi alam yang dimiliki seperti kondisi pantai yang indah, masyarakat yang ramah, kuliner dan potensi budaya yang dimiliki. Namun keberadaan pariwisata ini dapat menimbulkan dampak positif dan negatif dalam kehidupan masyarakat Kota Padang dalam hal ekonomi, sosial-budaya, dan lingkungan.

Jumlah kunjungan wisatawan ke Kota Padang dari tahun 2019 ke tahun 2020 dimana pada tahun 2020, jumlah wisatawan yang berkunjung ke kota padang adalah

³ Musanef, *Manajemen Pariwisata di Indonesia*, Jakarta: Gunung Harta, 2006, hlm. 4.

⁴Basis Data Pusat Pengembangan Kawasan Perkotaan.com, *Profil Kota Padang*, <http://perkotaan.bpiw.pu.go.id/v2/kota-besar/81> (diakses tanggal 18 Oktober 2021 Pukul 17.43)

⁵Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif.co.id., *Jurnal Kepariwisata Indonesia, Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kepariwisata Indonesia*, (E-ISSN 2685-9076; P-ISSN 1907-9419 Volume 4, Nomor 12). <http://ejournal.kemeparparekraf.go.id/index.php/jki> (diakses tanggal 19 Oktober 2021 Pukul 19.24)

sebanyak 2,5 juta wisatawan *domestic* dan 21 ribu wisatawan mancanegara. Penjelasan berikut dengan tabel Jumlah wisatawan Kota Padang Tahun 2019-2020 :

TABEL 1
Jumlah Wisatawan Kota Padang Tahun 2019-2020

Tahun	Domestik	Mancanegara
2019	5,38 Juta	88 ribu
2020	2,56 Juta	21 ribu

Sumber : Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang

Dari kunjungan wisatawan tersebut, besarnya Pendapatan Asli Daerah (Selanjutnya disebut PAD) yang didapat oleh kota Padang mencapai Rp 74 Milyar.⁶ Data PAD Sektor Pariwisata Kota Padang setiap tahun dapat terlihat, bahwa terjadi peningkatan yang cukup signifikan, dimana pada tahun 2015 PAD sektor pariwisata hanya Rp. 17.83 Milyar namun dalam 1 periode (5 tahun) meningkat tajam menjadi Rp. 139,74 milyar di tahun 2019 atau meningkat sebesar 591,28% dalam satu periode (5 tahun).⁷ Berikut penjelasan rincian melalui tabel Pendapatan Asli Daerah (PAD) Sektor Pariwisata Kota Padang :⁸

TABEL 2
Pendapatan Asli Daerah (PAD) Sektor Pariwisata Kota Padang (Milyar)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) Sektor Pariwisata Kota Padang (Milyar)

⁶BPS.co.id.,*Ringkasan APBD Pendapatan Kabupaten Kota Se-Sumatera Barat*, <https://sumbar.bps.go.id/indicator/13/324/1/ringkasan-apbd-pendapatan-kabupaten-kota-se-sumatera-barat.html> (diakses tanggal 19 Oktober 2021 Pukul 20.43)

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

2015	17,83
2016	22,64
2017	35,96
2018	39,25
2019	43,89

Sumber : Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang

Kontribusi PAD sektor pariwisata ini terhadap realisasi PAD total juga meningkat setiap tahun, dimana pada tahun 2015 kontribusi PAD Sektor Pariwisata baru 4,82% dan mengalami peningkatan cukup tinggi setiap tahun dan realiasi PAD secara total juga meningkat. Pada tahun 2019 kontribusi PAD sektor pariwisata mencapai 19,20% dari total PAD Kota Padang.⁹

Namun demikian, Kota Padang dinilai masih belum maksimal dalam menggarap potensi pariwisata untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Perlu dilakukan pengembangan terhadap objek wisata yang ada di Kota Padang baik yang berwawasan lingkungan melalui pengelolaan wisata kota Padang sehingga bisa menjadi sektor andalan dimasa datang. Pembangunan pariwisata akan memberikan berbagai dampak baik dampak positif maupun dampak negatif. Dampak positif dari pembangunan pariwisata dapat meningkatkan pendapatan daerah, menciptakan lapangan pekerjaan serta dapat memunculkan kegiatan ekonomi di daerah dan merangsang pertumbuhan kebudayaan asli Indonesia.¹⁰ Akan tetapi ada juga dampak negatif dari pengembangan pariwisata yang kurang dianalisis efeknya, seperti

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Fandeli, *Pengertian dan Kerangka Dasar Kepariwisataaan Pengertian*, Yogyakarta: Liberty, 1995, hlm. 12.

pencemaran lingkungan, perubahan norma sosial, eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan serta adanya perubahan keaslian kualitas keanekaragaman hayati dan ekosistem.

Sejumlah indikator lain juga diterapkan dalam perkembangan pariwisata seperti :¹¹

- a. *policy support* (prioritas pariwisata, daya saing harga, keterbukaan regional, environment sustainability),
- b. *tourism enabler* (lingkungan bisnis, keamanan, kebersihan dan kesehatan, Sumber Daya Manusia dan tenaga kerja, kesiapan teknologi informasi),
- c. *infrastructure* (infrastruktur pelabuhan dan darat, infrastruktur pelayanan pariwisata, infrastruktur bandara,) dan
- d. *natural/ cultural resources* (sumber daya alam dan sumber daya budaya)

Rencana strategis merupakan dokumen perencanaan perangkat daerah untuk periode lima tahun. Rencana strategis daerah memuat tujuan, sasaran, program dan kegiatan pembangunan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang di atur dalam Peraturan Perundang-Undangan Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 5 Ayat (2) bahwa perangkat daerah wajib menyusun rencana strategis. Aktivitas rencana strategis mengubah bentuk dari rencana statis menjadi sebuah sistem yang menyediakan kinerja strategi dan memberikan umpan balik untuk pengambilan

¹¹ Afifah Nur Millatina, Peran Pemerintah Untuk Menumbuhkan Potensi Pembangunan Pariwisata Halal Di Indonesia, Vol. 5 No.1 Juni 2019.
<http://jurnal.unmuhjember.ac.id/index.php/JMBI/article/view/2587/2056> (Diakses 2 Mei 2022)

keputusan serta memungkinkan rencana bisa terlibat dan tumbuh sebagai persyaratan dan perubahan keadaan lainnya.

Rencana Strategis (Renstra) Tahun 2019–2024 ini disusun dengan maksud untuk dipahami dan dipedomani oleh berbagai pihak yang terkait dalam penyelenggaraan pembangunan kebudayaan dan industri pariwisata, baik secara langsung maupun tidak langsung, fisik maupun non fisik tentang gambaran pembangunan pariwisata Kota Padang dalam kurun waktu 5 tahun ke depan. Rencana Strategis Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang disusun berdasarkan Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kota Padang Kota Padang tahun 2019 -2024.

Berdasarkan Peraturan Wali Kota Padang Nomor 83 tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang Pasal 2 Ayat (1), yaitu Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang merupakan salah satu perangkat daerah yang memiliki tugas dalam melaksanakan sebagian urusan daerah di bidang pariwisata dan kebudayaan, perumusan kebijakan teknis, pembinaan, penyelenggaraan dan pelaksanaan tugas di bidang pariwisata dan kebudayaan.

Belum efektifnya regulasi dalam rangka efektifitas pengembangan dan pengendalian pembangunan pariwisata. Berkenaan dengan itu otonomi daerah dalam pelaksanaan pembangunan dituntut adanya peraturan terhadap fungsi pelaksanaan secara optimal pada pengembangan kebudayaan dan pariwisata. Oleh karena itu, penyusunan Rencana Strategis Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang merupakan hal penting dalam mengembangkan kemampuan untuk menyusun rencana

kerja sebagai landasan pelaksanaan pembangunan daerah Kota Padang di bidang kebudayaan, pariwisata dan ekonomi kreatif.

Berdasarkan latar belakang di atas penulis melakukan penelitian dengan judul:

“PELAKSANAAN PEMBANGUNAN PARIWISATA BERWAWASAN LINGKUNGAN KOTA PADANG TAHUN 2019-2024”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas rumusan masalah adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah mekanisme yang dilakukan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang dalam melaksanakan Pembangunan Pariwisata Berwawasan Lingkungan di Kota Padang?
2. Apa sajakah kendala-kendala yang dihadapi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang dalam melaksanakan Pembangunan Pariwisata Berwawasan Lingkungan di Kota Padang?
3. Apa sajakah upaya yang dilakukan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang dalam melaksanakan Pembangunan Pariwisata Berwawasan Lingkungan di Kota Padang?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisa mekanisme yang dilakukan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang dalam melaksanakan Pembangunan Pariwisata Berwawasan Lingkungan di Kota Padang

2. Untuk menganalisa kendala-kendala yang dihadapi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang dalam melaksanakan Pembangunan Pariwisata Berwawasan Lingkungan di Kota Padang
3. Untuk menganalisa upaya yang dilakukan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang dalam melaksanakan Pembangunan Pariwisata Berwawasan Lingkungan di Kota Padang

D. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan dalam penulisan hukum ini adalah jenis penelitian yuridis sosiologis. Penelitian yuridis sosiologis adalah penelitian yang dilakukan dengan menggunakan data primer dimana data yang diperoleh langsung berdasarkan kenyataan hukum yang ada di masyarakat.¹²

2. Sumber Data

Dalam penelitian ini sumber data yang penulis gunakan untuk mendapatkan data primer adalah:

- a. Data Primer adalah data diperoleh peneliti berdasarkan hasil observasi lapangan dari pihak-pihak yang terlibat dalam sebuah permasalahan yang menjadi objek penelitian.¹³ Peneliti mendapatkan data primer secara langsung melalui subjek penelitian.

¹² *Ibid.*, hlm. 52

¹³ *Ibid.*, hlm .43

b. Data Sekunder adalah diperoleh peneliti dari hasil studi pustaka dan dokumen yang berhubungan dengan permasalahan yang diangkat peneliti antara lain sebagai berikut:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat pokok dan bersumber dari peraturan perundang-undangan, dokumen resmi, teori hukum dan putusan pengadilan¹⁴ yang terdiri dari:

1. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421);
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33);
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4966);
4. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2019 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Provinsi Sumatera Barat Tahun 2014-2025

¹⁴ Yulianto Achamd dan Mukti Fajar, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo, 2004, hlm 42.

5. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 8 Tahun 2017 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kota Padang 2004-2020;
6. Peraturan Walikota Padang Nomor 83 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang mendukung penjelasan dari primer, seperti hasil penelitian dan seterusnya.¹⁵ Dalam penelitian ini yang menjadi bahan hukum sekunder adalah buku-buku, jurnal, artikel, yang berkaitan dengan judul penelitian.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam proses penelitian ini dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu :

a. Studi dokumen

Studi dokumentasi atau yang biasa disebut dengan kajian dokumen merupakan teknik pengumpulan data yang tidak langsung ditunjuk kepada subjek penelitian dalam rangka memperoleh informasi terkait objek penelitian.

b. Wawancara

¹⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta:Raja Grafindo, 2015, hlm.21

Studi wawancara adalah tanya jawab antara dua pihak yaitu pewawancara dan narasumber untuk memperoleh data, keterangan atau pendapat tentang suatu hal, teknik wawancara dengan narasumber Bapak Diko Eka selaku Putra Kepala Bidang Destinasi dan Daya Tarik Pariwisata Kota Padang.

3. Analisa Data

Teknis analisa data merupakan kegiatan dalam penelitian yang berupa melakukan kajian atau telaah terhadap pengolahan data yang dibantu dengan teori-teori yang telah didapatkan sebelumnya.¹⁶ Teknis analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah secara kualitatif, yaitu metode dengan cara kualifikasi dan perbandingan terkait dengan permasalahan yang diteliti kemudian data tersebut dianalisis guna memperoleh kesimpulan sebagai jawaban permasalahan penelitian. Selanjutnya akan dianalisis secara deskriptif yaitu penjabaran untuk memberikan gambaran atau pemaparan atas subjek dan objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukannya.¹⁷ Kemudian akan dibandingkan dengan data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan sehingga dapat diperoleh data deskriptif analisis.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 183

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 12.