

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pariwisata secara umum adalah kegiatan rekreasi di luar domisili untuk melepaskan diri dari pekerjaan rutin atau mencari suasana lain. Sebagai suatu aktifitas, pariwisata telah menjadi bagian penting dari kebutuhan dasar masyarakat maju dan sebagian kecil masyarakat negara berkembang.¹ Pariwisata merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan manusia terutama menyangkut kegiatan sosial dan ekonomi.

Perkembangan pariwisata merupakan salah satu cara untuk memajukan ekonomi di daerah-daerah yang kurang berkembang tersebut sebagai akibat kurangnya sumber-sumber alam. Hubungan-hubungan pariwisata terjadi karena adanya pergerakan manusia. Pergerakan ini terkait dengan dimensi ruang dan waktu. Gerakan dan kunjungan yang bersifat sementara mempunyai sifat yang berbeda dengan perpindahan penduduk secara permanen.²

Menurut *World Tourism Organization (WTO)* Pariwisata adalah kegiatan manusia yang melakukan perjalanan ke daerah tujuan diluar lingkungan kesehariannya. Pariwisata berkembang karena adanya gerakan manusia dalam mencari sesuatu yang baru, mencari perubahan suasana, atau untuk mendapat perjalanan baru. Menurut Koen Meyers Pariwisata

¹<http://seputarpengertian.blogspot.com/2016/01/pengertian-definisi-pariwisata.html?m=1>.
Diakses Pada Hari Kamis 27 september 2018, Pada Pukul 18.35 WIB

²Gde Pitana, Putu G. Gayatri, 2005, *Sosiologi Pariwisata*, ANDI, Yogyakarta, hlm. 47.

adalah aktivitas perjalanan yang dilakukan oleh sementara waktu dari tempat tinggal semula ke daerah tujuan dengan alasan bukan untuk menetap atau mencari nafkah melainkan hanya untuk memenuhi rasa ingin tahu, menghabiskan waktu senggang atau libur serta tujuan-tujuan lainnya. Menurut Oka A. Yoeti Pariwisata adalah suatu perjalanan yang dilakukan untuk sementara waktu, yang diselenggarakan dari suatu tempat ke tempat lain, dengan maksud bukan untuk berusaha atau bisnis atau mencari nafkah di tempat yang dikunjungi, tetapi untuk menikmati perjalanan tersebut guna pertamasyaan dan rekreasi atau untuk memenuhi keinginan yang beraneka ragam.³

Di era globalisasi saat ini, pembangunan pariwisata dapat dijadikan sebagai prioritas utama dalam menunjang pembangunan suatu daerah. Pesatnya perkembangan pariwisata kemudian dihadapkan pada tantangan yang cukup berat pada aspek usaha jasa pariwisata. Untuk memenuhi kebutuhan pengaturan jasa pariwisata, banyak dikeluarkan berbagai ketentuan hukum yang mengatur tentang kepariwisataan. Pembangunan kepariwisataan pada hakekatnya untuk mengembangkan dan memanfaatkan obyek dan daya tarik wisata yang berupa kekayaan alam yang indah, keragaman flora fauna, seni budaya, dan peninggalan sejarah. Untuk mencapai tujuan pembangunan pariwisata maka pembangunan pariwisata harus diarahkan pada pemanfaatan sumber daya alam. Semakin besar sumber daya alam yang dimiliki suatu negara, maka semakin besar pula harapan untuk mencapai tujuan pembangunan dan pengembangan pariwisata. Pariwisata hendaknya

³Oka A. Yoeti, 1995, *Dasar-Dasar Pariwisata*, Angkasa, Jakarta, hlm. 107.

mempromosikan nilai-nilai etika yang umum berlaku pada kemanusiaan, dengan sikap bertoleransi dan respek atas keberagaman agama, falsafah dan moral kepercayaan yang keduanya merupakan fondasi kepariwisataan yang bertanggung jawab.⁴

Kawasan Wisata adalah suatu kawasan yang mempunyai luas tertentu yang sengaja dibangun dan disediakan untuk kegiatan pariwisata atau jasa wisata. Perkembangan suatu kawasan wisata tergantung pada apa yang dimiliki oleh kawasan tersebut untuk ditawarkan kepada wisatawan, dan peranan para pengelola kawasan wisata sangat diperlukan dalam pengembangan kawasan wisata di daerah tersebut.⁵ Objek Wisata adalah semua tempat atau keadaan alam yang memiliki sumber daya wisata yang dibangun dan dikembangkan sehingga mempunyai daya tarik bagi para wisatawan.

Objek dan daya tarik wisata terdiri dari :

- a. Objek dan daya tarik wisata ciptaan Tuhan Yang Maha Esa yang berwujud keadaan alam, serta flora dan fauna,
- b. Objek dan daya tarik wisata hasil karya manusia yang berwujud seperti museum, peninggalan purbakala, peninggalan sejarah, seni budaya, wisata agro, wisata tirta, wisata petualangan alam, taman rekreasi dan tempat hiburan.

⁴Violetta Simatupang, 2009, *Pengaturan Hukum Kepariwisata Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, hlm. 49.

⁵<http://www.arsitag.com/article/kawasan-pariwisata>. Diakses Pada Hari Kamis 27 September 2018, Pada Pukul 20.14 WIB

Jenis-jenis Pariwisata sebagai berikut :

1. Pariwisata Etnik (*Ethnic Tourism*), yaitu perjalanan untuk mengamati perwujudan kebudayaan dan gaya hidup masyarakat yang menarik.
2. Pariwisata Budaya (*Culture Tourism*), yaitu perjalanan untuk mengalami gaya hidup yang telah hilang dari ingatan manusia.
3. Pariwisata Rekreasi (*Recreation Tourism*), yaitu kegiatan pariwisata yang berkisar pada olahraga, menghilangkan ketegangan dan melakukan kontak sosial dengan suasana yang santai.
4. Pariwisata Alam (*Eco Tourism*), yaitu perjalanan kesuatu tempat yang relatif masih asli atau belum tercemar, dengan tujuan untuk mempelajari, mengagumi, menikmati pemandangan, tumbuhan dan binatang liar serta perwujudan budaya yang ada atau pernah ada di tempat tersebut.
5. Pariwisata Kota (*City Tourism*), yaitu perjalanan dalam suatu kota untuk menikmati pemandangan , tumbuhan dan binatang liar serta perwujudan budaya yang ada di tempat tersebut.
6. *Resort City*, yaitu kota atau perkampungan yang mempunyai tumpuan kehidupan pada persediaan sarana atau prasarana wisata seperti penginapan, restoran, olahraga, hiburan dan persediaan tamasya lainnya.
7. Pariwisata Agro (*Agro Tourism*), yaitu perjalanan untuk meresapi dan mempelajari kegiatan pertanian, perkebunan, peternakan, kehutanan. Wisata ini bertujuan mengajak wisatawan memikirkan alam dan kelestariannya.

Pengelolaan pariwisata haruslah mengacu kepada prinsip-prinsip yang menekankan nilai-nilai sosial suatu daerah sehingga wisatawan dapat menikmati kegiatan wisatanya serta bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat sekitar. Pengelolaan pariwisata harus memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Memberikan dukungan pada pembangunan dan pengembangan pariwisata jika dapat memberikan manfaat positif dan dapat menghentikan aktivitas pariwisata tersebut jika melampaui ambang batas lingkungan alam atau akseptabilitas sosial walaupun di sisi lain dapat meningkatkan pendapatan masyarakat.
2. Pelayanan kepada wisatawan yang berbasis kepada keunikan budaya dan lingkungan lokal.
3. Pembangunan dan pengembangan pariwisata haruslah didasarkan pada kearifan lokal.

Pembangunan pariwisata yang berkelanjutan dan berbasis masyarakat merupakan peluang untuk menggerakkan segenap potensi dan dinamika masyarakat, guna mengimbangi peran pelaku usaha pariwisata skala besar. Pariwisata berbasis masyarakat tidak berarti merupakan upaya kecil dan lokal semata, tetapi perlu diletakkan dalam konteks kerjasama masyarakat secara global.

Destinasi wisata merupakan interaksi antar berbagai elemen. Ada komponen yang harus dikelola dengan baik oleh suatu destinasi wisata adalah wisatawan, wilayah, dan informasi mengenai wilayah. Unsur pokok yang

harus mendapat perhatian guna menunjang pengembangan pariwisata di daerah tujuan wisata yang menyangkut perencanaan, pelaksanaan pembangunan dan pengembangannya meliputi 5 unsur :

1. Daya Tarik Wisata, dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataan disebutkan bahwa daya tarik wisata adalah segala sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan dan nilai berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya dan hasil buatan manusia yang menjadi sarana atau tujuan kunjungan wisatawan.
2. Prasarana Pariwisata, Sumber daya alam dan sumber daya buatan manusia yang mutlak dibutuhkan oleh wisatawan perjalanannya di daerah tujuan wisata, seperti jalan, listrik, air, telekomunikasi, terminal, jembatan, dan lain sebagainya.
3. Infrastruktur, adalah situasi yang mendukung fungsi sarana dan prasarana wisata, baik yang berupa sistem pengaturan maupun bangunan fisik di atas permukaan tanah dan di bawah tanah.⁶
4. Masyarakat/Lingkungan, masyarakat di sekitar objek wisatalah yang akan menyambut kehadiran wisatawan tersebut dan sekaligus akan memberikan layanan yang diperlukan oleh para wisatawan. Lingkungan sekitar objek wisatapun perlu diperhatikan dengan seksama agar tak rusak dan tercemar. Dan perlu ada upaya untuk menjaga kelestarian lingkungan melalui penegakan berbagai aturan dan persyaratan dalam pengelolaan suatu objek wisata.⁷

⁶Suwantoro, 1997, *Dasar-Dasar Pariwisata*, ANDI, Yogyakarta, hlm. 23.

⁷Ibid, hlm 23.

5. Pengembangan Pariwisata, perencanaan dan pengembangan pariwisata bukanlah sistem yang berdiri sendiri, melainkan terkait erat dengan sistem perencanaan pembangunan yang lain secara inter sektoral dan inter regional.

Payakumbuh merupakan salah satu daerah dengan pertumbuhan ekonomi tertinggi di Sumatera Barat. Kota Payakumbuh terletak di daerah dataran tinggi yang merupakan bagian dari Bukit Barisan. Berada pada hamparan kaki Gunung Sago, Topografi daerah kota ini terdiri dari perbukitan dengan rata-rata ketinggian 514 m di atas permukaan laut. Beberapa kawasan wisata di kota ini antara lain *Ngalau Indah, Ngalau Sompik, Puncak Simarajo, Panorama Ampangan, Bukik Kaciak Ampangan* dan sebagainya.

Wisata Agro juga banyak terdapat di Kota Payakumbuh, wisata agro itu sendiri didefinisikan sebagai kegiatan wisata yang secara umum berlokasi di kawasan pertanian dan secara khusus pada areal hortikultural. Dalam memelihara kelestarian dan mendorong upaya peningkatan mutu lingkungan hidup dan objek wisata sekaligus meningkatkan daya tarik wisata di Kota Payakumbuh, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 03 tahun 2006 Tentang Penetapan Kawasan Wisata Agro dan Jalur Hijau. Peraturan Daerah tersebut bertujuan untuk :

1. Memperkenalkan, mendayagunakan suatu Objek Wisata Agro dan Industri Wisata,

2. Membina serta memupuk rasa cinta terhadap kelestarian alam dan lingkungan,
3. Mendorong peningkatan produksi daerah,
4. Meningkatkan ketertiban, kebersihan dan keindahan (K-3),
5. Meningkatkan pendapatan daerah dan masyarakat,
6. Mempertahankan kelestarian alam, nilai budaya dan lingkungan hidup,
7. Mengembangkan tempat-tempat rekreasi.

Berkembangnya pariwisata di suatu daerah akan mendatangkan banyak manfaat bagi masyarakat, yakni secara ekonomis, sosial, dan budaya. Namun, jika pengembangannya tidak dipersiapkan dan dikelola dengan baik, justru akan menimbulkan berbagai permasalahan yang menyulitkan atau bahkan merugikan masyarakat.⁸ Payakumbuh merupakan salah satu kota yang memiliki struktur alam yang indah dan juga kebudayaan unik yang dapat memberikan destinasi sebagai daya tarik bagi untuk wisatawan datang berkunjung di Kota Payakumbuh.

Perencanaan pariwisata haruslah didasarkan pada kondisi dan daya dukung dengan maksud menciptakan interaksi jangka panjang yang saling menguntungkan diantara pencapaian tujuan pembangunan pariwisata. Pariwisata dapat menaikkan taraf hidup masyarakat yang tinggal di kawasan tujuan wisata tersebut melalui keuntungan secara ekonomi, dengan cara mengembangkan fasilitas yang mendukung dan menyediakan fasilitas

⁸Wardiyanta, 2006, *Metode Penelitian Pariwisata*, ANDI, Yogyakarta, hlm. 47.

rekreasi, wisatawan dan penduduk setempat saling diuntungkan.⁹ Mewujudkan Payakumbuh sebagai salah satu kota wisata di Sumatera Barat tidak mudah sebab banyak rintangan yang dihadapi oleh pemerintah maupun masyarakat setempat, terutama masalah pendanaan dan perilaku masyarakat yang tidak peduli terhadap lingkungan.

Usaha dan tekak yang kuat antara pemerintah dan masyarakat membuahkan hasil yang positif, sejak tahun 2013 hingga tahun 2017 jumlah kunjungan wisatawan terus meningkat, namun pada tahun 2013 jumlah kunjungan wisatawan berada pada tingkat terendah yang hanya tercatat berjumlah 105.870 wisatawan. Jumlah pengunjung wisatawan tertinggi adalah pada tahun 2017, dimana jumlah pengunjung berjumlah 183.495 wisatawan. Pada tahun 2017 jumlah kunjungan wisatawan terbanyak terjadi pada bulan juli dengan jumlah pengunjung 25.543 wisatawan, dimana pada waktu itu bertepatan pada liburan sekolah. Sedikitnya jumlah kunjungan wisatawan pada tahun 2013 merupakan dampak dari perbaikan atau direnovasinya beberapa objek wisata di Kota Payakumbuh diantaranya adalah objek wisata Ngalau Sampik dan objek wisata Panorama Ampangan.¹⁰

Berdasarkan hasil latar belakang di atas, penulis membuat karya ilmiah dalam bentuk skripsi dengan judul :

⁹<http://cvinspireconsulting.com/konsep-pengembangan-pariwisata/> diakses pada hari Kamis 27 September 2018. Pada pukul 20.45 WIB.

¹⁰BPS: *Payakumbuh Dalam Angka*, Tahun 2017. hlm 340

**“PERANAN DINAS PARIWISATA DALAM
PENGEMBANGAN DAN PELESTARIAN KAWASAN WISATA
MENURUT PERATURAN DAERAH KOTA PAYAKUMBUH
NOMOR 03 TAHUN 2006 TENTANG PENETAPAN KAWASAN
WISATA AGRO DAN JALUR HIJAU.”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, yang menjadi suatu permasalahan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan tugas dan wewenang Dinas Pariwisata Kota Payakumbuh dalam pengembangan dan pelestarian kawasan wisata berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 03 Tahun 2006 Tentang Penetapan Kawasan Wisata Agro dan Jalur Hijau?
2. Apakah yang menjadi kendala Dinas Pariwisata Kota Payakumbuh dalam proses pengembangan dan pelestarian Kawasan Wisata Agro di Kota Payakumbuh?
3. Apakah Upaya-upaya yang dilakukan Dinas Pariwisata Kota Payakumbuh dalam pengembangan dan pelestarian Kawasan Wisata Agro di Kota Payakumbuh?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah dan perumusan masalah di atas , maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan tugas dan wewenang Dinas Pariwisata dalam pengembangan dan pelestarian Kawasan Wisata Agro di Kota Payakumbuh.
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi Dinas Pariwisata dalam proses pengembangan dan pelestarian Kawasan Wisata Agro di Kota Payakumbuh.
3. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan Dinas Pariwisata dalam pengembangan dan pelestarian Kawasan Wisata Agro di Kota Payakumbuh.

D. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis melakukan metode penelitian sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum sosiologis yaitu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi dalam masyarakat. Artinya suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta yang kemudian menuju kepada penyelesaian masalah.

2. Sumber Data

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini meliputi :

a. Data primer

Data primer adalah melakukan penelitian secara langsung terhadap gejala-gejala subjek ataupun objek yang diselidiki baik pengamatan itu dilakukan di dalam situasi sebenarnya maupun dilakukan dalam situasi buatan yang khusus diadakan.¹¹

Peneliti mewawancarai Bapak Hadiatul Rahmad selaku Kepala Bidang Pemasaran Wisata Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kota Payakumbuh.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang mencakup dokumen-dokumen resmi. Data sekunder mencakup buku, dokumen-dokumen, hasil penelitian yang berwujud laporan.

Bahan hukum yang dipakai dalam penelitian adalah sebagai berikut :

1. Bahan Hukum Primer adalah bahan-bahan hukum yang terdiri dari norma dasar dan Peraturan Perundang-undangan. Bahan hukum primer yang dipakai yaitu :
 - a) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.
 - b) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

¹¹Bambang Sunggono, 2012, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 42

- c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataaan.
 - d) Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 03 Tahun 2006 Tentang Penetapan Kawasan Wisata Agro dan Jalur Hijau.
2. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya rancangan undang-undangan, buku-buku, hasil penelitian, karya ilmiah, dan bahan lainnya yang ada kaitannya dengan permasalahan.
 3. Bahan Hukum Tersier adalah bahan hukum yang berisi petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti ensiklopedia, kamus hukum dan lain-lain.

3. Alat pengumpulan data

Alat pengumpulan data dalam penelitian yang akan penulis lakukan adalah sebagai berikut :

a. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui tatap muka dan tanya jawab langsung antara peneliti dan narasumber. Wawancara merupakan salah satu metode pengumpulan data dengan jalan komunikasi, yakni melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpul data dengan sumber data.

Wawancara berfungsi untuk mendapatkan informasi berupa pernyataan dan keterangan yang berkaitan dengan pengembangan dan pelestarian kawasan wisata di Kota Payakumbuh. Dalam melakukan wawancara ini penulis menggunakan sistem wawancara tidak berstruktur, wawancara jenis ini lebih bersifat informal. Narasumber dalam penelitian ini adalah Bapak Hadiatul Rahmad sebagai Kepala Bidang Pemasaran Wisata Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kota Payakumbuh.

b. Studi dokumen

Studi dokumen adalah teknik pengumpulan data dengan cara mempelajari bahan kepustakaan atau literatur-literatur yang ada, terdiri dari perundang-undangan, dokumen-dokumen, buku-buku, jurnal hukum, kamus hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti dan memahami penelitian berkaitan dengan masalah yang akan diteliti.

4. Analisis Data

Analisis data merupakan kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data di lapangan sehingga dapat di ambil kesimpulan, penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan dengan cara deskripsi dalam

bentuk kata-kata dan bahasa.¹² Data analisis secara kualitatif yaitu dengan mengelompokkan dan menurunkan aspek yang diteliti. Meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.¹³

¹²<https://www.google.co.id/amp/s/www.statistikian.com/2012/10/penelitian-kualitatif.html>. Di akses pada hari Kamis 29 November 2018. Pada pukul 12.23 WIB

¹³Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 107.