

PERANAN PEMERINTAH DALAM PENGELOLAAN PARIWISATA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2009

Sukarno

Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Al-Azhar

ABSTRACT

Tourism in the era of regional autonomy is the realization of the ideals of the nation of Indonesia to promote common kesejahteraan and participate in implementing world order based on freedom, lasting peace and social justice. It is very important role in the development of tourism, so tourism is expected to greatly assist in providing a very large contribution to revenue and encourage regional development programs. And can provide formulation of the problem is how the government's role in developing the tourism sector, in law number 10 of 2009 on tourism and whether the government enabling and inhibiting factors in tourism management. In this paper the required tujuasn and benefits of research in order to know the problems. In a literature review to provide an explanation on tourism. The method used in this paper is a normative study. Results of the discussion in this paper is a service industry, tourism activities can not be separated from the role of central and local government. In managing the tourism sector, the government issued a policy relating to the management and development of tourism, facilities and infrastructure supporting tourism and provide assistance to craftsmen carving in tourism objects.

Keywords: Role of Government, Tourism;

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Pembukaan undang-undang dasar Tahun 1945 memuat baik cita-cita, dasar-dasar serta prinsip-prinsip penyelenggaraan negara. Cita-cita pembentukan negara kita kenal dengan istilah tujuan nasional yang tertuang dalam alenia ke empat pembukaan undang-undang dasar 1945, yaitu :

“Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah daerah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum mencerdaska kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Sektor pariwisata yang sudah mendunia dan menarik banyak wisatawan mancanegara bahkan lintas negara, juga pada akhirnya mampu menjadi duta bangsa yang mengabarkan pada dunia, eksistensi bangsa dan negara Indonesia. Menjadi duta dunia dan mengabarkan pada dunia bahwa Indonesia adalah negara yang merdeka, aman, maju dan sejahtera. Sektor pariwisata ini dapat memberi gambaran wajah Indonesia kepada dunia Internasional.

Pariwisata di era otonomi daerah adalah wujud dari cita-cita bangsa Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Memajukan kesejahteraan umum dalam arti bahwa pariwisata jika dikelola dengan baik, maka akan memberikan kontribusi secara langsung pada masyarakat disekitar daerah pariwisata, terutama sektor perekonomian. Secara tidak langsung pariwisata memberikan kontribusi signifikan kepada pendapatan asli daerah suatu daerah dan tentu saja pemasukan bagi devisa negara. Akibat langsung yang timbul dari otonomi daerah adalah adanya daerah yang berpotensi dan daerah yang kurang akan potensi. Hal ini disebabkan karena potensi dan kondisi masing-masing daerah di Indonesia tidak sama. Daerah yang kaya akan sumber daya alam otomatis akan menjadi daerah yang kaya seiring dengan bertambahnya perolehan pendapatan asli daerah dari sektor migas sedangkan daerah yang miskin akan sumber daya alam otomatis akan menjadi daerah yang miskin.

Berdasarkan statistik sementara dari Badan pusat statistik, jumlah wisatawan mancanegara ke Indonesia pada tahun 2015 berjumlah 5,007 juta atau mengalami penurunan sebesar 5,90%. Penerimaan devisa diperkirakan mencapai US\$ 4,562 milyar atau mengalami penurunan sebesar 5,66% dibanding tahun 2014. Namun demikian angka perjalanan wisata didalam negeri tetap menunjukkan perubahan yang signifikan. Di tahun 2015 terjadi 206,8 juta perjalanan dengan pelaku sebanyak 109,9 juta jiwa dan menghasilkan pengeluaran sebesar 86,6 triliun rupiah. Keseluruhan angka diatas menunjukkan bahwa sektor pariwisata memiliki kemampuan atau andil dalam meningkatkan penerimaan negara, baik dalam bentuk devisa asing maupun perputaran uang didalam negeri. Berdasarkan uraian diatas, maka penulis meneliti tentang "peranan pemerintah daerah dalam pengelolaan pariwisata menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata".

2. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah peranan pemerintah daerah dalam pembangunan sektor pariwisata dalam undang-undang nomor 10 tahun 2009 tentang kepariwisataan?
2. Apakah faktor penghambat dan pendukung pemerintah daerah dalam mengelola pariwisata?

3 Tinjauan Pustaka

1. Negara Hukum.

a. Dasar Pemikiran lahirnya konsep Negara Hukum.

Peranan Pemerintah dalam pengelolaan Pariwisata (Sukarno)

Perkembangan konsepsi negara hukum ataupun perkembangan menuju negara hukum, sejauh data-data ketatanegaraan yang dapat dikumpulkan (di dunia Barat) maka pemikiran tentang negara hukum diawali oleh Plato di zaman Yunani Purba. Sebagai koreksi terhadap pendapatnya yang semula bahwa negara yang ideal ialah yang diselenggarakan atau penyelenggara negaranya ialah para ahli pikir atau ahli filsafat dan negara itu disebut *Politea*. Dengan mengamati pengalaman penyelenggaraan negara waktu itu ternyata ia berkesimpulan bahwa penyelenggara negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik yang disebutnya dengan istilah *Nomoi*. Pemikiran Plato tentang *Politea* dan *Nomoi* ini berlangsung dengan baik pada zamannya, namun apabila kita bandingkan dengan sekarang, jelas sangatlah tidak relevan lagi. Tetapi kita tidak pungkiri, bahwasanya ide negara hukum (*rechtstaat/nomoi*) muncul kembali pada permulaan perkembangan aliran liberal. Istilah "*rechtsstaat*" (negara hukum) adalah suatu istilah yang masih muda, baru muncul pada abad ke-19 jika dibandingkan dengan istilah-istilah terkenal lainnya dalam ketatanegaraan, seperti demokrasi, konstitusi, kedaulatan dan sebagainya. Menurut Soediman Kartohariprojo, adalah: "...Istilah itu kali pertama digunakan oleh Rudolf Von Gneist (1816-1895), seorang guru besar di Berlin, Jerman, di mana dalam bukunya "*das Englische Verwaltungsgerechte*" (1857), ia mempergunakan istilah "*rechtstaat*" untuk pemerintahan negara Inggris".

Individualisme yang menjurus ke anarkhisme, feodalisme yang membawa kerusakan dan perpecahan, telah melahirkan ahli-ahli filsafat tentang negara dan hukum zaman *Renaissance* serta reformasi dengan idea atau konsep negara yang berkedaulatan mutlak, pemerintahan sentral dengan raja yang absolut. Doktrin teokratis tulisan sarjana Eropa abad Pertengahan, yang bersifat universal disempurnakan, digunakan untuk membenarkan kekuasaan raja-raja yang mutlak. Dikatakannya, bahwa raja bertahta karena kehendak Tuhan, kekuasaan raja dari Tuhan. Raja adalah wakil Tuhan, bayangan Tuhan, letnan Tuhan di dunia, atau menurut Jean Bodin "*Le Rai Cest (Image Dieu)*". Sehingga, pelanggaran terhadap kekuasaan raja berarti pelanggaran terhadap Tuhan. Negara hukum liberal yang dipelopori oleh Kant berkembang menjadi negara hukum formil (Stahl) dengan unsur-unsur utama sebagai berikut: Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia, dan Untuk melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggaraan negara harus disandarkan pada teori Trias Politica. Perkembangan negara hukum liberal menjadi negara hukum formal dan kemudian menjadi negara hukum materiil dan negara kemakmuran

Peranan Pemerintah dalam pengelolaan Pariwisata (Sukarno)

(*Wohlfahrstaat* atau *Social Service Staat*) adalah khas perkembangan di *Eropa kontinental* seperti Prancis, Jerman, Belanda. Namun tidak demikian dengan negara-negara yang berdasar atas hukum, sebagaimana yang berkembang di dunia *Anglo saxon*, di mana yang terutama ialah di Inggris dan Amerika Serikat. Mereka menolak adanya suatu pengadilan tersendiri sebagaimana Peradilan Administrasi. Mereka mengembangkan konsep *Rule of Law* yang unsur-unsurnya ialah: *Supremacy of Law*, *Equality before the law*, dan *The constitution based on individual right*.

b. Pengertian Pariwisata.

Menurut undang-undang nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata yang dimaksud dengan :

1. Wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi atau mempelajari keunikan daya tarik wisatawan yang dikunjungi dalam waktu sementara.
2. Wisatawan adalah orang yang melakukan wisata.
3. Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah.
4. Menteri adalah menteri yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang kepariwisataan.

Menurut peninjauan secara etimologis, istilah pariwisata berasal dari bahasa sanskerta yang terdiri dari dua suku kata, yaitu "pari" dan "wisata" pari berarti berulang-ulang atau berkali-kali sedangkan wisata berarti perjalanan atau bepergian. Jadi pariwisata adalah perjalanan yang dilakukan secara berulang-ulang atau berkali-kali.

Pariwisata tidak hanya dapat diartikan secara etimologis saja, tetapi terdapat pendapat para ahli diantaranya adalah :

- a. Hunziker dan Krapf. Pariwisata adalah sejumlah hubungan gejala yang dihasilkan dari tinggalnya orang-orang asing, asalnya tinggalnya mereka itu tidak menyebabkan timbulnya tempat tinggal serta usaha-usaha yang berifat sementara atau permanen sebagai usaha mencari kerja bersama.
- b. Menurut undang-undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang pariwisata, pariwisata adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan wisata, termasuk pengusahaan objek dan daya tarik serta usaha-usaha yang terkait dibidang itu. Pengertian ini mengandung lima unsur utama, yaitu :

Peranan Pemerintah dalam pengelolaan Pariwisata (Sukarno)

Unsur manusia (wisatawan), Unsur kegiatan (perjalanan), Unsur motivasi (menikmati), Unsur sasaran (objek dan daya tarik wisata), dan Unsur usaha.

- c. Menurut A. G. B. Fisher Industri pada umumnya dapat dikualifikasikan atas tiga golongan yang penting yaitu:
1. Primary Industri seperti pertanian, pertambangan, peternakan, dan industri pasar lainnya.
 2. Secondary industri seperti manufacturing, constructions (pembuatan jembatan, gedung-gedung dan perumahan lain).

Dalam pasal 1 ayat 5 undang-undang nomor 10 Tahun 2009 tentang kepariwisataan mengartikan industri pariwisata adalah kumpulan usaha pariwisata yang terkait dalam rangka menghasilkan barang dan jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dalam penyelenggaraan pariwisata.

- d. Dalam pasal 1 ayat 4 Undang-undang Nomor 10 tahun 2009 tentang kepariwisataan adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multi dimensi serta multi disiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, pemerintah, pemerintah daerah dan pengusaha.

c. Prinsip penyelenggaraan kepariwisataan

Adapun prinsip penyelenggaraan pembangunan harus mengacu pada atuean yang ada dan berlaku pada negara yang bersangkutan. Di Indonesia berlaku Undang –undang Nomor 10 Tahun 2009, yaitu : Menjunjung tinggi norma agama dan nilai budaya, Menjunjung tinggi hak asasi manusia, keragaman budaya dan kearifan lokal, dan Memeberi manfaat untuk kesejahteraan rakya, keadilan, kesetaraan dan proporsionalitas.

d. hak, kewajiban dan larangan pariwisata.

Menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan, pemerintah daerah mengatur dan mengelola urusan kepariwisataan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

- a. Setiap orang berhak:
1. Memperoleh kesempatan memnuhi kebutuhan pariwisata.
 2. Melakukan usaha pariwisata.
 3. Menjadi pekerja atau buruh pariwisata.

Peranan Pemerintah dalam pengelolaan Pariwisata (Sukarno)

4. Berperan dan dalam proses pembangunan pariwisata.
- b. Setiap orang dan atau masyarakat didalam dan disekitar destinasi pariwisata mempunyai hak prioritas :
 1. Menjadi pekerja/buruh.
 2. Pengelolaan.
 - c. Setiap orang berkewajiban :
 1. Menjaga dan melestarikan daya tarik wisata
 2. Membantu terciptanya suasana aman, tertib, bersih, berperilaku santun menjaga kelstarian lingkungan destinasi pariwisata.
 - d. Setiap orang dilarang :
 1. Merusak sebagian atau seluruh fisik daya tarik wisata.
 2. Merusak fisik daya tarik wisata adalah melakukan perbuatan merubah warna, mengubah bentuk, menghilangkan spesies tertentu, yaitu flora dan fauna yang dilindungi, mencemarkan lingkungan, memindahkan, mengambil, menghancurkan, memusnahkan, daya tarik wisata, sehingga mengakibatkan berkurang atau hilangnya keunikan yaitu suatu keadaan atau hal yang memiliki kekhususan/keistimewaan yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisatawan, seperti relief, candi, patung, dan rumah adat, keindahan dan nilai autentik, yaitu nilai keaslian yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisatawan, seperti bendacagar budaya suatu daya tarik wisata yang telah ditetapkan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian dalam tulisan ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yaitu suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran logika keilmuan hukum dari sisi hukum normatifnya. Jenis pendekatan dalam tulisan ini penulis menggunakan metode pendekatan sebagai berikut :

1. Pendekatan perundang-undangan (statuta Approach), merupakan suatu pendekatan dalam membahas permasalahan berpedoman dalam literatur dan peraturan perundang-undangann yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti.
2. Pendekatan Konseptual (Konseptual Approach), merupakan pendekatan yang tersumber dari pendapat para ahli, pendapat sarjana maupun ahli hukum.

Peranan Pemerintah dalam pengelolaan Pariwisata (Sukarno)

3. Pendekatan historis (Historical Approach), yaitu pada umumnya bertujuan untuk membuat rekonstruksi secara sistematis dan objektif dari kejadian atau peristiwa masa lalu dengan cara mengumpulkan, mengawasi, memverifikasi serta mensistematisasikan data-data untuk menegakkan fakta dengan kesimpulan yang kuat.

C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Peran pemerintah daerah untuk membangun sektor pariwisata dalam undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata.

a. Peran pemerintah daerah untuk membangun sektor pariwisata

Sebagai industri perdagangan jasa, kegiatan pariwisata tidak terlepas dari peran serta pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pemerintah bertanggung jawab atas empat hal yang utama, yaitu : Perencanaan atau planing daerah atau kawasan pariwisata, Pembangunan (development) fasilitas utama dan pendukung pariwisata, Pengeluaran kebijakan (policy) pariwisata dan pembuatan dan penegakan, dan Peraturan (Regulation). Berikut ini merupakan penjelasan mengenai peran-peran pemerintah daerah dalam bidang pariwisata dalam membangun sektor pariwisata sebagai berikut:

a. Perencanaan pariwisata.

Merupakan industri yang memiliki kriteria-kriteria khusus, mengakibatkan dampak positif dan negatif. Untuk memenuhi kriteria khusus tersebut memaksimalkan dampak negatif yang ditimbulkan sehubungan dengan pengembangan pariwisata diperlukan perencanaan pariwisata yang matang.

b. Pembangunan pariwisata.

Pembangunan pariwisata umumnya dilakukan oleh sektor swasta terutama pembangunan fasilitas dan jasa pariwisata seperti, (jasa biro perjalanan, agen perjalanan, pramuwisata, akomodasi wisata, wisata tirta, objek daya tarik wisata, dan lain-lain).

c. Kebijakan pariwisata

Kebijakan pariwisata merupakan perencanaan jangka panjang yang mencakup tujuan pembangunan pariwisata dan atau cara dan prosedur mencapai tujuan tersebut yang dibuat dalam pernyataan-pernyataan formal seperti hukum dan dokumen-dokumen resmi lainnya.

d. Peraturan penting pariwisata yang dibuat oleh pemerintah untuk kepentingan pariwisata tersebut adalah:

Peranan Pemerintah dalam pengelolaan Pariwisata (Sukarno)

1. Peraturan perlindungan wisatawan terutama bagi biro perjalanan wisata yang mengharuskan wisatawan untuk membayar uang muka (deposit payment) sebagai jaminan pemesanan jasa seperti akomodasi, tour dan lain-lain.
2. Peraturan keamanan kebakaran yang mencakup peraturan mengenai jumlah minimal lampu yang ada di masing-masing lantai hotel dan alat-alat pendukung lainnya.

b. Faktor pendukung dan penghambat pemerintah dalam pengelolaan pariwisata

Jenis pariwisata yang banyak memberikan kontribusi adalah wisata budaya dan faktor yang mempengaruhi pengelolaan pariwisata, adapun faktor-faktor tersebut ada dua, yaitu faktor pendukung dan faktor penghambat, faktor pendukung yang mempengaruhi dalam pengelolaan pariwisata adalah :

b.1 . Faktor Pendukung Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Pariwisata:

1. partisipasi masyarakat dan banyaknya potensi pariwisata.
2. perlunya dilakukan promosi yang terus menerus baik didalam maupun luar negeri.
3. perlunya dukungan pemerintah dan masyarakat.

b.2. Faktor penghambat pemerintah daerah dalam pengelolaan pariwisata adalah sebagai berikut

1. keterbatasan dana, pariwisata sebagian di indonesia belum diminati investor, kepastian hukum dalam pengembangan pariwisata belum kuat serta akses menuju lokasi wisata masih kurang.
2. Tingkat gangguan dan kriminalitas tinggi.
3. Sikap masyarakat dan undur budaya budaya yang kurang mendukung.

Tujuan pokok dari kebijakan ekonomi pemerintah terhadap pariwisata adalah untuk memaksimalkan kontribusi pariwisata terhadap ekonomi nasional. Tujuan kontribusi ini termasuk :

Optimalisasi kontribusi dalam neraca pembayaran, Menyiapkan perkembangan ekonomi regional dan neraca pembayaran regional, Menyiapkan tenaga kerja, Peningkatan dan pendistribusian pendapatan, Kontribusi terhadap kesejahteraan sosial, dan Memaksimalkan peluang pendapatan fiskal. Infrastruktur pada umumnya disiapkan oleh pemerintah bagi kepentingan ekonomi dalam rangka pelayanan kepada wisatawan atas barang-barang atau kerajinan yang dibutuhkan. Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah mendukung sepenuhnya pengembangan pariwisata, karena melihat akan tumbuhnya pendapatan dari kegiatan pariwisata yang terwujud dari adanya

Peranan Pemerintah dalam pengelolaan Pariwisata (Sukarno)

pengembangan tersebut. Dalam rangka pengembangan ekonomi masyarakat dilokasi pariwisata, pemerintah turut campur dalam mengatur tempat, lokasi dan keteraturan pemasaran.

D. PENUTUP

Berdasarkan hasil pembahasan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Peranan pemerintah daerah dalam pengelolaan pariwisata untuk meningkatkan ekonomi sangatlah beralasan dan strategis, karena pariwisata dapat dipandang sebagai industri kepariwisataan dalam menunjang perekonomian dan pembanguinan didaerah dalam rangka peningkatan pendapatan asli daerah.
2. Meskipun tidak terdapat hubungan langsung antara perubahan ekonomi dengan pengembangan pariwisata, setidaknya perkembangan ekonomi yang terjadi mengkondisikan perubahan kegiatan usaha masyarakat yang dapat meningkatkan pendapatan atau penghasilannya atas kunjungan wisatawan.

E. DAFTAR PUSTAKA

- A. V. Dicey dalam C.S.T. Kansil Dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara, Op. Cit.*
C.S.T. Kansil Dan Christine S.T, 2002 Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta.
- F. Iswara, *Pengantar Ilmu Politik*, Cet. Kesembilan, Bandung.
- Hapy Marpaung, 2000, *Penggetahuan pariwisata*, Alpha beta. Bandung
- Ida Bagus Wiyasa Putra, 2001, *Hukum Bisnis Pariwisata, Seri Bahan Hukum, Refika Adithama.* Jakarta.
- Ida Bagus Yasa Putra, 2009, mempertimbangkan aspek hukum dalam drgala bisnis.
- Jhoni Ibrahim, 2005, *Teori dan Metode Normatif*. Bayu Media Publishing, Cetakan pertama, Jakarta.
- Mochtar Kusuma Atmadja, 1977, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan*, Bina Cipta Madja, Bandung
- www.google.com, *Pembangunan Pariwisata di indonesia*. Diakses pada tanggal 20 November 2014.
- www.google.com. *Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataaan* diakses pada tanggal 15 desember 2014
- [Www. Google.com](http://Www.Google.com). *Pendukung dan Penghambat otonomi Daerah Pariwisata*. Di akses 9 oktober 2015