

## ASPEK YURIDIS MENGENAI KEBIJAKAN DAN PENGEMBANGAN DESTINASI WISATA<sup>1</sup>

Oleh: Kania Alessandra Betteng<sup>2</sup>

### ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk mengetahui apa yang menjadi konsep perencanaan dalam daya tarik destinasi wisata di Indonesia dan bagaimana dampak kebijakan dan pengembangan destinasi wisata terhadap kehidupan masyarakat di Indonesia, yang dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Sejak Indonesia merdeka pemerintah terus gencar memperbaiki Ekonomi negara terutama dalam bidang Pariwisata. Untuk itu dibuatlah beberapa kebijakan yang diharapkan dapat menjadi pedoman bagi wisatawan, masyarakat dan juga para pelaku usaha. Pembentukan BAPPARNAS dan BAPPARDA adalah langkah besar yang dilakukan pemerintah untuk dapat memantau segala aktifitas pariwisata baik di pusat maupun di daerah-daerah. 2. Dampak-dampak yang didapatkan oleh masyarakat tentunya bukan hanya hal positif tapi juga hal negatif, seperti Dampak dari Sosial budaya yaitu terbukanya lowongan pekerjaan, tetapi hal ini juga akan membawa banyak orang untuk bermigrasi ke tempat pariwisata tersebut, dimana terkadang ada beberapa pihak yang memiliki niat jahat sebagai bentuk mata pencaharian mereka dan tentu akan meresahkan bukan hanya wisatawan tetapi juga masyarakat setempat.

Kata kunci: pula kecil terluar; pemerintah daerah.

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, yang dimaksud dengan pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata yang didukung oleh berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah dan Pemerintah Daerah.<sup>3</sup> Oleh karena itu itu, setiap destinasi memerlukan arah untuk rencana dan pengembangan strategis dari pariwisata terutama dalam bidang destinasi pariwisata agar

dapat mengikuti rencana strategis untuk lima, sepuluh tahun kedepannya.

#### B. Rumusan Masalah

1. Apa yang menjadi konsep perencanaan dalam daya tarik destinasi wisata di Indonesia?
2. Bagaimana dampak kebijakan dan pengembangan destinasi wisata terhadap kehidupan masyarakat di Indonesia?

#### C. Metode Penulisan

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian hukum kepustakaan.

### PEMBAHASAN

#### A. Kebijakan Perencanaan Dan Pengembangan Destinasi Wisata

Kebijakan pariwisata merupakan sebuah produk dari proses yang sangat kompleks dan terkait dengan berbagai aspek dimana dibuat sebagai usaha memberikan kepastian pada wisatawan dan masyarakat terkait dengan pengembangan pariwisata, sehingga dapat memaksimalkan efek negatif, biaya, dan dampak lainnya yang terkait. Kompleksitas pariwisata disebabkan berbagai macam perubahan besar pada level lokal, nasional dan internasional. Untuk itu pariwisata dipandang sebagai suatu sistem yang saling terkait. Dibutuhkan sinergi kebijakan dengan pendekatan multisektor dan multidisiplin.

Pariwisata adalah industri yang multidimensi dan lintas sektoral. Keterlibatan semua pihak dibutuhkan karena pariwisata bukanlah sektor yang berdiri sendiri. Pertimbangan keterkaitan antar sektor dan penanganan pariwisata semakin rumit dalam pengembangan suatu destinasi yang terpadu.

Salah satu *stakeholders* yang memiliki peranan penting adalah pemahaman baik dari pemerintah dalam merencanakan dan mengimplementasikan semua perencanaan pariwisata secara konsisten dan berkelanjutan. Pemerintah tentu akan menaruh perhatian dan memastikan bahwa pembangunan pariwisata tersebut akan mampu memberikan keuntungan

<sup>1</sup> Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing: Godlieb N. Mamahit, SH, MH., Stefan O. Voges, SH, MH

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM : 16071101253

<sup>3</sup> <https://id.wikipedia.org/wiki/Pariwisata>, diakses tanggal 4 September: 18.25

sekaligus menekan biaya sosial, ekonomi, dan dampak lingkungan. Di sisi lain, pelaku bisnis yang lebih berorientasi pada keuntungan tentu tidak bisa mengatur apa yang harus dilakukannya, tetapi pemerintah bisa mengatur apa yang tidak boleh mereka lakukan melalui kebijakan dan regulasi. Alasan utama pengembangan pariwisata pada suatu daerah adalah tujuan wisata baik secara lokal, regional, atau ruang lingkup nasional pada suatu negara sangat erat kaitannya dengan pembangunan perekonomian daerah atau negara tersebut. Dengan kata lain, pengembangan kepariwisataan pada suatu daerah tujuan wisata selalu akan diperhitungkan dengan keuntungan dan manfaat bagi rakyat banyak.<sup>4</sup>

Alasan kedua pengembangan pariwisata itu lebih banyak bersifat non ekonomis. Salah satu motivasi wisatawan yang datang berkunjung pada suatu daerah tujuan wisata adalah untuk menyaksikan dan melihat keindahan alam dan termasuk didalamnya cagar alam, kebun raya, tempat bersejarah dan candi-candi, bangunan kuno, perkebunan dan sawah ladang.<sup>5</sup>

Dengan majunya pariwisata sebagai suatu industri, biaya yang diperlukan untuk pemeliharaan dan perawatan tentu tidaklah sedikit. Seperti untuk perbaikan, pemeliharaan dan restorasi dan pengembangan objek serta atraksi wisata akan dapat diperoleh dari hasil kegiatan pariwisata.

Sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1969<sup>6</sup> dalam pasal 2 memuat tujuan dari pengembangan pariwisata, yaitu:

- a. Meningkatkan pendapatan devisa pada khususnya dan Pendapatan Negara dan Masyarakat pada umumnya, perluasan kesempatan, serta lapangan kerja dan mendorong kegiatan-kegiatan dari industri-industri penunjang dan industri-industri sampingan lainnya;
- b. Memperkenalkan dan mendayagunakan keindahan alam dan kebudayaan Indonesia;

c. Meningkatkan persaudaraan atau persahabatan nasional dan Internasional

Untuk menjamin pembinaan pengembangan yang efektif di tingkat pelaksanaan, baik yang diusahakan oleh pemerintah maupun pihak swasta, maka disamping aparatur fungsional pemerintahan yang ada dibentuk Badan Pengembangan Pariwisata Nasional (BAPPARNAS) atau dalam bahasa Inggrisnya disebut *National Tourist Development Board (NTDB)*. Bapparnas atau Badan Pengembangan Pariwisata Nasional dibentuk berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1969 yang merupakan Badan Konsultatif yang membantu menteri Pariwisata Pos dan Telekomunikasi di bidang kepariwisataan. Anggota – anggotanya terdiri dari:<sup>7</sup>

- a. Para direktur jenderal yang erat hubungannya dengan bidang kepariwisataan.
- b. Para ketua himpunan yang mewakili industri pariwisata.
- c. Para ahli yang dipandang perlu.

Didalam tugasnya, BAPPARNAS mengadakan hubungan kerja dengan Direktorat Jendral Pariwisata. Kemudian di daerah-daerah tingkat I oleh Gubernur Kepala Daerah untuk daerah provinsi yang bersangkutan dibentuk Badan Pengembangan Pariwisata Daerah (BAPPARDA), yaitu sebagai badan yang dapat membantu gubernur untuk memberikan saran tentang hal-hal yang berhubungan dengan kepariwisataan, dimana anggotanya terdiri dari unsur-unsur pemerintah dan swasta yang diangkat oleh Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan.<sup>8</sup>

Menteri Perhubungan dalam Surat keputusannya No. S.K. 72/U/1969 tentang ketentuan-ketentuan pokok mengenai badan pengembangan pariwisata menetapkan ketentuan-ketentuan pokok tentang BAPPARNAS dan BAPPARDA sebagai berikut:

- a. Sifat dan Kedudukan:<sup>9</sup>
  - 1) Badan pengembangan pariwisata merupakan suatu badan pelengkap di dalam struktur departemen perhubungan struktur pemerintah

<sup>4</sup> Drs. H. Oka A. Yoeti, M.B.A., Perencanaan dan pengembangan pariwisata, Balai pustaka, Jakarta Timur, 2016, hal. 77

<sup>5</sup> Ibid, hal 78

<sup>6</sup> Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 Pasal 2

<sup>7</sup> <http://madebayu.blogspot.com/2010/02/organisasi-kepariwisataan.html>, diakses tanggal 22 Oktober 2019: 14.12

<sup>8</sup> H. Oka A. Yoeti, M.B.A., Perencanaan dan pengembangan pariwisata, Balai pustaka, Jakarta Timur, 2016, hal. 81

<sup>9</sup> Ibid, hal 81

daerah yang bersifat semi pemerintah dan berkedudukan administratif yang otonom.

- 2) Anggota badan pengembangan pariwisata terdiri atas wakil pemerintah (pusat dan daerah) dan masyarakat termasuk para pengusaha dan para ahli yang komposisinya ditentukan oleh Menteri Perhubungan.
  - 3) BAPPARNAS merupakan badan konsultatif terhadap Menteri perhubungan dan mempunyai kedudukan koordinatif dalam pelaksanaan usaha-usaha pengembangan kepariwisataan yang diselenggarakan bersama oleh pemerintah dan masyarakat.
  - 4) BAPPARDA (Tingkat I dan Tingkat II) merupakan Badan Konsultatif terhadap kepala daerah (Tingkat I dan Tingkat II) dan mempunyai kedudukan koordinatif, dalam pelaksanaan usaha-usaha pengembangan kepariwisataan yang diselenggarakan bersama oleh pemerintah dan masyarakat.
- b. Tugas BAPPARNAS
- Adapun tugas – tugasnya adalah:<sup>10</sup>
- 1) Mengajukan Usul dan memberikan saran atas keijaksanaan pengembangan pariwisata nasional.
  - 2) Mengajukan usul dan memberikan saran tentang langkah – langkah pelaksanaan terhadap kebijaksanaan yang telah ditetapkan.
  - 3) Mengadakan koordinasi dalam hal penyusunan langkah – langkah pelaksanaan terhadap kebijaksanaan di masing- masing bidang.
  - 4) Mengadakan koordinasi dalam hal penyusunan langkah – langkah kebijaksanaan yang menyangkut kebijaksanaan di masing – masing bidang tertentu.
  - 5) Memberi penilaian tentang buah pikiran mengenai hal – hal yang menyangkut pengembangan pariwisata nasional.
- c. Tugas BAPPARDA:

- 1) Mengadakan penelitian, riset, merumuskan, dan mengusulkan kebijaksanaan kepariwisataan pada tingkat kepala-kepala daerah, sehingga tercapai suatu usaha yang terkoordinir dan terarah menuju pengembangan kepariwisataan di daerah yang bersangkutan secara menyeluruh.
- 2) Menggerakkan dan mengadakan seluruh potensi di daerah yang dapat diarahkan menuju pengembangan kepariwisataan di daerah yang bersangkutan.
- 3) Memberikan saran-saran kebijaksanaan pengembangan kepariwisataan di daerah kepada Gubernur atau Kepala daerahnya.
- 4) Mengkoordinir pelaksanaan usaha-usaha pengembangan kepariwisataan yang diselenggarakan bersama oleh pemerintah dan masyarakat, di daerah yang bersangkutan
- 5) Ikut serta dalam kerja sama antar daerah dan mewakili daerahnya pada tingkat pusat.

BAPPARNAS bertanggung jawab kepada Menteri perhubungan (Sekarang Menteri PARPOSTEL) sedangkan BAPPARDA bertanggung jawab kepada gubernur di daerahnya masing-masing. Ketua BAPPARNAS adalah dirjen pariwisata yang diangkat dan diberhentikan oleh Mentri Perhubungan, demikian pula dengan ketua BAPPARDA diangkat dan diberhentikan oleh gubernur. Sedangkan BAPPARNAS ketuanya juga merangkap sebagai Kepala Dinas Pariwisata Daerah (DIPARDA). Hal ini tidak lain adalah untuk keperluan teknis agar memudahkan pekerjaan sehari-hari, agar jangan timbul stagnasi dalam hal-hal yang perlu segera ditanggulangi.

Pemerintah mengeluarkan peraturan-peraturan untuk mengatur tentang persyaratan dan izin usaha pendirian perusahaan-perusahaan industri pariwisata yang diatur oleh Menteri Perhubungan dan Direktorat Jenderal Pariwisata, seperti misalnya:

- a. Surat Keputusan Menteri Perhubungan Nomor SK 242/U/69 tanggal 2 Desember

<sup>10</sup> <http://madebayu.blogspot.com/2010/02/organisasi-kepariwisataan.html>, diakses tanggal 22 Oktober 2019: 15.49

1969 tentang Pembinaan Kepariwisataan Indonesia (Bina Wisata Indonesia).

- b. Surat Keputusan Menteri Perhubungan Nomor SK 72/U/1969 tanggal 20 Desember 1969 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok mengenai badan pengembangan Pariwisata.
- c. Surat Keputusan Menteri Perhubungan Nomor SK 241/H/1970 tanggal 5 Agustus 1970 tentang Peraturan Pokok Perusahaan Hotel.
- d. Surat Keputusan Menteri Perhubungan Nomor SK 242/H/1970 tanggal 5 Agustus 1970 tentang Peraturan Pokok Pengusahaan Perusahaan-perusahaan Perjalanan (*Travel Agency*).

Presiden Soeharto<sup>11</sup> memberikan petunjuk-petunjuk tentang kebijaksanaan-kebijaksanaan yang berhubungan dengan kepariwisataan, diantaranya yang terpenting adalah:

- a. Pengembangan pariwisata harus diartikan di dalam rangka peningkatan ekonomi nasional sebagai salah satu industri penghasil devisa.
- b. Di dalam pembangunan pariwisata harus pula diarahkan supaya disamping sebagai penghasil devisa, pariwisata dapat menampung dan meningkatkan tenaga kerja, dapat diarahkan serta dimanfaatkan industri-industri lainnya seperti *handicraft*, *agriculture*, peternakan, dan lainnya.
- c. Pemerintah harus senantiasa membantu pengembangan pariwisata agar dari sejak semula diusahakan peraturan-peraturan yang membatasi hal-hal yang negatif terhadap tata kehidupan masyarakat, adat istiadat dan susila masyarakat atas membanjirnya wisatawan asing.
- d. Di dalam merencanakan peraturan-peraturan yang menyangkut kepariwisataan, agar dari sejak semula diusahakan peraturan-peraturan yang membatasi hal-hal yang negatif terhadap tata kehidupan masyarakat, adat istiadat dan susila masyarakat atas membanjirnya wisatawan asing.
- e. Kepada pengatur keamanan di pemerintahan untuk mengambil tindakan tegas dan konkrit atas pelanggaran-

pelanggaran terhadap peraturan yang telah dikeluarkan pemerintah.

Dalam bidang perekonomian, sektor pariwisata diharapkan dapat memberi arti dalam meningkatkan Produk Domestik Bruto (PDB) dan sekaligus peningkatan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Karena itu, Pariwisata dikembangkan secara intensif dengan berpijak pada kemauan politik pemerintah dan iklim usaha yang saling mendukung kearah peningkatan kegiatan pariwisata sebagai sautu industri.

Karena pengembangan pariwisata begitu penting, maka pemerintah melalui ketetapan MPR sekali lagi mempertegas untuk memperbaharui GBHN tahun 1988 tentang pariwisata dan menetapkan keberadaan sektor pariwisata dalam GBHN sebagai berikut:

- a. Pengembangan pariwisata dilanjutkan dan ditingkatkan dengan mengembangkan dan mendayagunakan sumber dan potensi kepariwisataan nasional menjadi kegiatan ekonomi yang dapat diandalkan untuk penerimaan devisa, memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, terutama bagi masyarakat setempat, mendorong pembangunan daerah, memperkenalkan alam dan nilai budaya bangsa.
- b. Pariwisata dalam negeri terus dikembangkan dan diarahkan untuk memupuk rasa cinta pada tanah air dan bangsa serta menanamkan jiwa semangat, dan nilai-nilai luhur bangsa dalam rangka lebih memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional di samping untuk meningkatkan kegiatan ekonomi.
- c. Dalam rangka pembangunan kepariwisataan perlu ditingkatkan langkah-langkah yang terarah dan terpadu dalam pengembangan objek-objek wisata serta kegiatan promosi dan pemasarannya, mutu serta kelancaran pelayanan serta penyelenggaraan pariwisata.
- d. Kesadaran dan partisipasi dalam kegiatan pariwisata perlu ditingkatkan melalui usaha-usaha lain guna memelihara,

---

<sup>11</sup> Oka A. Yoeti, Op.cit

memperkenalkan dan mengembangkan kebudayaan bangsa serta dengan tetap menjaga citra kepribadian dan martabat bangsa. Dalam rangka meningkatkan usaha kepariwisataan perlu dicegah hal-hal yang dapat merugikan kehidupan masyarakat dan bangsa.

ATIC atau Pusat Informasi Pariwisata ASEAN melaporkan bahwa dalam dekade terakhir ini ternyata kepariwisataan Indonesia telah mampu menempatkan dirinya pada posisi teratas diantara 15 negara di kawasan Asia Timur dan Pasifik, dengan pertumbuhan rata-rata 15% tiap tahunnya.<sup>12</sup>

Pertumbuhan kedatangan wisatawan yang cukup tinggi itu memberi petunjuk pada kita bahwa kesulitan ekonomi dunia yang berlangsung hampir satu dekade belakangan ini dan adanya perang teluk, ternyata tidak banyak mempengaruhi orang-orang untuk melakukan perjalanan wisata, khususnya ke Indonesia.

Secara sederhananya masuknya devisa melalui kegiatan kepariwisataan di Indonesia dapat digambarkan sebagai berikut:

- a. Penerimaan visa *fee* sewaktu wisatawan akan berangkat ke Indonesia pada kedutaan atau perwakilan Indonesia di luar negeri.
- b. Hasil penjualan tiket pesawat udara atau kapal laut (bila pesawat udara atau kapal laut yang digunakan adalah pesawat atau kapal yang merupakan milik bangsa Indonesia).
- c. Biaya *taxi* atau *coach bus* untuk transfer dari lapangan udara atau kapal laut (bila pesawat udara atau kapal laut yang digunakan adalah pesawat atau kapal yang merupakan milik bangsa Indonesia)
- d. Sewa kamar hotel selama menginap pada beberapa kota yang dikunjungi.
- e. Biaya makanan dan minuman pada bar dan restoran, dalam maupun diluar hotel.
- f. Biaya *tours* dan *sightseeing* serta *excursion* pada kota-kota yang dikunjungi.
- g. Biaya taksi untuk transportasi lokal untuk keperluan berbelanja (*shopping*) dan keperluan pribadinya.

h. Pengeluaran untuk membeli barang-barang *souvenir* serta barang-barang lainnya, yang dibeli pada beberapa kota yang dikunjunginya.

i. *Fee* perpanjangan visa ditempat atau kota yang dikunjunginya (bila diperlukan)

Banyak upaya dan usaha yang telah dilakukan oleh pemerintah, Departemen Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi untuk meningkatkan perencanaan pengembangan pariwisata di Indonesia. Untuk itu telah dikeluarkan seperangkat kebijaksanaan berupa Instruksi Presiden, Instruksi Menteri PARPOSTEL, atau Keputusan Menteri PARPOSTEL. Kebijakan yang diambil itu mulai dari penyelenggaraan Tahun Kunjungan Wisata 1991 (*Visit Indonesia Year 1991*) Penyelenggaraan Sapta Pesona, kampanye Sadar Wisata dan *Visit Asean Year 1992*. Pada dasarnya kebijaksanaan-kebijaksanaan ini lebih banyak ditekankan dan juga diarahkan dalam rangka untuk mengambil langkah-langkah penyelenggaraan beberapa kegiatan yang antara lain meliputi:<sup>13</sup>

- a. Meningkatkan pemahaman seluruh lapisan masyarakat tentang manfaat pariwisata dalam pembangunan.
- b. Meningkatkan citra dan mutu pelayanan pariwisata nasional.
- c. Meningkatkan penyelenggaraan promosi pariwisata Indonesia di luar negeri.
- d. Memberi pengarahan dan petunjuk dalam pengembangan kepariwisataan dalam ruang lingkup nasional.
- e. Mengadakan koordinasi dengan departemen terkait, lembaga-lembaga pemerintah, pemerintah daerah, pihak swasta nasional, dan organisasi masyarakat untuk menyerasikan langkah dalam perencanaan dan pengembangan pariwisata di Indonesia.

Ada beberapa peraturan perundang-undangan dalam bidang pariwisata pada kurun waktu untuk pendirian Usaha Kepariwisata, yaitu:<sup>14</sup>

- a. Surat Keputusan Menteri Perhubungan Darat, Pos, Telekomunikasi dan Pariwisata Nomor: H2/4/4. Dalam peraturan yang

<sup>12</sup> <http://jakarta-tourism.go.id/2015/information-offices?language=id>, diakses tanggal 22 Oktober 2019: 18.11

<sup>13</sup> Ibid, hal 92

<sup>14</sup> Gika Aradela, Journal *PROCEDURE FOR OBTAINING PERMISSION HOSPITALITY BUSINESS TOURISM IN PLACE BY LAW NO. 10 OF 2009 ON TOURISM*, hal. 9

- dikeluarkan pada tanggal 9 April 1963 memberi kewenangan kepada Dewan Pariwisata Indonesia untuk melakukan pembangunan hotel-hotel baru untuk mendukung dan mengantisipasi lonjakan kunjungan wisatawan ke Indonesia.
- b. Surat Keputusan Ketua Lembaga Kepariwisata Republik Indonesia Nomor 541.VII/60.
  - c. Surat Keputusan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 4/7-111-66. Untuk Meningkatkan kinerja Departemen Pariwisata.
  - d. Surat Keputusan Menteri Perhubungan Nomor H2/2/21 tentang Penetapan Dewan *Tourisme* Indonesia;
  - e. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1969 tentang Pengembangan Kepariwisata Nasional;
  - f. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor PM.10/PW301/PBb.1977 tentang Peraturan Usaha dan Klasifikasi Hotel;
  - g. Surat Keputusan Menteri Perhubungan Nomor PM9/PW.014/Phb.1977 tentang Peraturan Pengusahaan Biro Perjalanan Umum dan Agen Perjalanan;
  - h. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1979 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Dalam Bidang Kepariwisata;
  - i. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM.164/O.T002/Phb.1980 tentang Penyempurnaan Organisasi dan Tata Kerja Direktorat Jenderal Pariwisata;
  - j. Surat Keputusan Bersama Dirjen Pariwisata dan Dirjen Kehutanan Nomor Kep.06/UX/1979 tentang Pembentukan Kerjasama Pemanfaatan Hutan Wisata;
  - k. Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam Dan Kawasan Pelestarian Alam (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 132);
  - l. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 54, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3848);
  - m. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 Tentang Retribusi Daerah (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3848);
  - n. Keputusan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor: Kep012/MKP/IV/2001 tentang Pedoman Perizinan Usaha Pariwisata;
  - o. Peraturan Menteri Nomor 11 Tahun 2006 tentang Jenis Rencana Usaha dan Kegiatan yang Wajib Dilengkapi Dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup;
  - p. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata;
  - q. UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
  - r. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2010 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam di Suaka Margasatwa, Taman nasional, Taman Hutan Raya, dan Taman Wisata Alam (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 44).
  - s. Peraturan Menteri Kebudayaan & Pariwisata Nomor: PM.91/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Keg. Hiburan & Rekreasi.
  - t. s. Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1996 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata (Lembaran Negara Tahun 1996 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3658);
- Direktorat Jendral Pariwisata telah membagi daerah kepulauan Indonesia atas 7 daerah tujuan wisata dan masing-masing daerah tujuan wisata dimaksud terdiri dari beberapa provinsi yang termasuk di dalamnya, masing-masing adalah:
- a. Daerah Tujuan Wisata (DTW) yang termasuk kelompok A yang terdiri dari: Provinsi Aceh, Sumatera Utara, Riau, dan Sumatera Barat.
  - b. Daerah Tujuan Wisata (DTW) yang termasuk kelompok B yang terdiri dari: Provinsi Jambi, Sumatera Selatan, dan Bengkulu.
  - c. Daerah Tujuan Wisata (DTW) yang termasuk kelompok C yang terdiri dari: Provinsi Lampung, DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Jawa Tengah.

- d. Daerah Tujuan Wisata (DTW) yang termasuk kelompok D yang terdiri dari: Provinsi Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur dan Timor.
- e. Daerah Tujuan Wisata (DTW) yang termasuk kelompok E yang terdiri dari: Provinsi Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Timur.
- f. Daerah Tujuan Wisata (DTW) yang termasuk kelompok F yang terdiri dari: Provinsi Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, dan Sulawesi Utara.
- g. Daerah Tujuan Wisata (DTW) yang termasuk kelompok G yang terdiri dari: Provinsi Maluku dan Irian Jaya.

Cukup banyak kebijaksanaan yang telah diambil oleh Menteri PARPOSTEL untuk memberi kemudahan, kelancaran dan ketertiban, baik dalam pembangunan dan pengembangan pariwisata, maupun peningkatan pelayanan kepada wisatawan yang berkunjung ke Negara Indonesia. Mulai dari penggolongan hotel, losmen, hiburan dan rekreasi, perkemahan, mandala wisata, pondok wisata sampai pada kampanye nasional sadar wisata.

Diantara kebijaksanaan yang diambil, ada satu yang dianggap monumental dan bersejarah dalam kepariwisataan Indonesia, yaitu berhasilnya jajaran PARPOSTEL meyakinkan DPR untuk mengesahkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataan.

## **B. Dampak Pariwisata Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Suatu Daerah**

Dampak merupakan akibat dari suatu proses yang terjadi dalam kurun waktu tertentu. Dampak secara sederhana bisa diartikan sebagai pengaruh atau akibat. Karena akibat dari proses yang terjadi tersebut memiliki rentang waktu, maka dalam perjalanannya akibat tersebut dapat mengalami penolakan, bahkan penerimaan. Terbagi atas dua, yaitu dampak positif dan dampak negatif. Apapun hasilnya, dampak yang keluar selalu dibarengi dengan perubahan. Sesuai dengan sifatnya, perubahan

itu selalu meniadakan hal-hal lama dan diganti dengan hal-hal yang baru.

Menurut Pitana dan Gayatri, dampak pariwisata terhadap masyarakat di destinasi pariwisata dapat dikategorikan menjadi tiga, yaitu dampak terhadap sosial-ekonomi, sosial-budaya, dan lingkungan.<sup>15</sup>

### **1. Dampak Sosial Budaya Di Destinasi Pariwisata**

Dampak yang ditimbulkan oleh pariwisata terhadap kebudayaan tentu tidak terlepas dari pola interaksi diantaranya yang cenderung bersifat dinamika dan positif. Dinamika tersebut berkembang, karena kebudayaan memegang peranan yang termasuk penting bagi pembangunan berkelanjutan dan sebaliknya pariwisata memberikan peranan dalam merevitalisasi kebudayaan.

Cohen secara teoritis mengelompokkan dampak sosial budaya menjadi sepuluh kelompok besar sebagai berikut:<sup>16</sup>

- a. Dampak terhadap keterkaitan dan keterlibatan antara masyarakat setempat dengan masyarakat yang lebih luas, termasuk tingkat ekonomi dan ketergantungannya.
- b. Dampak terhadap hubungan interpersonal antara anggota masyarakat.
- c. Dampak terhadap dasar-dasar organisasi atau kelembagaan sosial.
- d. Dampak terhadap migrasi dari dan ke daerah pariwisata.
- e. Dampak terhadap ritme kehidupan sosial masyarakat.
- f. Dampak terhadap pola pembagian kerja.
- g. Dampak terhadap stratifikasi dan mobilitas sosial
- h. Dampak terhadap distribusi pengaruh dan kekuasaan.
- i. Dampak terhadap meningkatnya penyimpangan-penyimpangan sosial.
- j. Dampak terhadap bidang kesenian dan adat istiadat.

<sup>15</sup> Jurnal Antropologi: Sosial Budaya, diakses tanggal 24 Oktober 2019

<sup>16</sup> Ni Made Ernawati, *Journal Pengaruh Pariwisata terhadap kehidupan sosial budaya pesisir vol.6*, Semarang, 2011, hlm 72

Selanjutnya, Pizam dan Milman mengklasifikasikan enam dampak sosial-budaya pariwisata sebagai berikut:<sup>17</sup>

- a. Dampak terhadap aspek demografis (jumlah penduduk, umur, dan perubahan piramida kependudukan).
- b. Dampak terhadap mata pencaharian (perubahan pekerjaan dan distribusi pekerjaan).
- c. Dampak terhadap aspek budaya (tradisi, keagamaan, dan Bahasa).
- d. Dampak terhadap transformasi norma-norma (nilai, moral, dan peranan seks).
- e. Dampak terhadap modifikasi pola konsumsi (infrastruktur dan komoditas).
- f. Dampak terhadap lingkungan (polusi dan kemacetan lalu lintas).

## 2. Dampak Terhadap Perubahan Mata Pencaharian Pada Masyarakat

Berkembangnya wilayah menjadi destinasi pariwisata sudah tentu akan menimbulkan perubahan. Perubahan tersebut dapat terjadi pada seluruh aspek kehidupan masyarakat, salah satunya adalah perubahan mata pencaharian.

Jika posisi pekerjaan pokok atau pekerjaan utama maka masyarakat (secara individu atau kelompok) akan bekerja pada jenis-jenis pekerjaan yang terkait secara langsung dengan pariwisata, seperti akomodasi, usaha perjalanan, usaha restoran, dan usaha daya tarik wisata. Namun, jika posisi pekerjaannya merupakan pekerjaan sampingan maka masyarakat (secara individu atau kelompok) akan bekerja pada jenis-jenis pekerjaan yang terkait secara tidak langsung dengan pariwisata.<sup>18</sup>

Terikat dengan perubahan mata pencaharian masyarakat di destinasi, seorang peneliti di Nias Selatan menunjukkan bahwa sebelum berkembang menjadi destinasi pariwisata, masyarakat desa-desa tradisional umumnya bermata pencaharian sebagai petani kebun dan ladang. Ketika mulai dikenal sebagai destinasi pariwisata, sebagian masyarakat mulai berusaha dengan berkecimpung dalam bidang pariwisata, seperti membuat kerajinan tangan, berlatih tari perang, dan berlatih lompat batu untuk atraksi pariwisata. Meskipun demikian, usaha dalam

bidang pariwisata masih bersifat mata pencaharian sampingan. Hal ini karena jumlah kunjungan wisatawan yang masih rendah serta keterbatasan sarana dan prasarana transportasi sehingga belum dapat dipergunakan sebagai sandaran hidup.

Seiring berjalannya waktu, dengan semakin dikenalnya destinasi pariwisata di Indonesia, akan berdampak juga terhadap perubahan mata pencaharian, perubahan perilaku, serta perubahan adat istiadat dan tradisi. Berdasarkan penelitian mata pencaharian terhadap masyarakat dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Berkaitan dengan hubungan antardesa, terjadi persaingan antar desa untuk menunjukkan desanya sebagai desa yang paling memiliki potensi budaya. *Omo Sebua* (rumah adat masyarakat Pulau Nias-ed.) yang terdapat di Desa Bawomataluwo adalah yang terbesar dibandingkan dengan *Omo Sebua* di desa-desa lain. Dari sejarah perkembangannya, masih terdapat desa-desa lain yang berumur lebih tua dari Desa Bawomataluwo, Hal ini tentunya menimbulkan perasaan “kalah bersaing” dari warga desa lain sehingga memunculkan prasangka-prasangka negatif untuk menjatuhkan warga Desa Bawomataluwo di mata wisatawan.
- b. Pada kasus Rumah adat Woloan, awalnya usaha penjualan rumah adat bukan merupakan mata pencaharian utama, karena mata pencaharian mereka bergerak di sektor pertanian. Ketika mulai dikenal sebagai destinasi pariwisata pada tahun 1980-an, sedikit demi sedikit masyarakat mulai beralih dengan menjadikan usaha pembuatan rumah adat sebagai mata pencaharian utama. Namun, bidang usaha pertanian tidak ditinggalkan. Mereka tetap meluangkan waktu untuk bekerja di ladang pertanian dan kebun. Waktu yang disepakati adalah hari Minggu dan Senin. Pada hari-hari tersebut, mereka tidak melakukan aktivitas pembuatan rumah adat.
- c. Pada kasus kompleks Mera Waruga di Kelurahan Woloan I, tidak terjadi

<sup>17</sup> Dr. Dewa Putu Oka Prasiaya, A.Par., M.M., Destinasi Pariwisata berbasis masyarakat, Salemba Humanika, Jakarta, 2013, hlm 61

<sup>18</sup> Ibid, hlm 62



perubahan mata pencaharian utama karena mata pencaharian utama mereka bergerak di sektor pertanian. Hal ini ditandai dengan tidak adanya aktivitas usaha masyarakat dalam bidang pariwisata, seperti penjualan *souvenir* atau menjadi pemandu wisata. Hal ini karena kunjungan wisatawan ke destinasi pariwisata ini relatif sedikit, terutama hanya ketika ada acara pertunjukan kesenian di amphiteater.

- d. Perubahan mata pencaharian dari nelayan tradisional menjadi usaha dan jasa pariwisata tampak terlihat pada masyarakat di Taman Laut Nasional Bunaken. Setelah berkembang menjadi destinasi pariwisata, masyarakat sekitar banyak yang beralih profesi menjadi pengusaha penyewaan perahu, penyewaan alat-alat selam (*snorkling*), penjualan *souvenir*, atau pembuatan kerajinan dari kerang dan bambu. Keberadaan *cottage*, *resort*, dan restoran di Pulau Bunaken mampu menampung 80 persen pegawai dari masyarakat sekitar Bunaken, terutama dari generasi muda. Sebagian masyarakat di sekitar Bunaken juga bekerja sebagai pegawai di lembaga-lembaga pengelola Taman Laut Nasional Bunaken (*Bunaken Local Tourism Association*), Dewan Pengelola Taman Laut Nasional Bunaken (DPTLNB), Pusat Informasi Bunaken, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) domestik maupun asing. Pekerjaan sebagai nelayan tetap mereka kerjakan diluar jam kerja sebagai pegawai dengan tujuan untuk menambah penghasilan.
- e. Di Pantai Malalayang, masyarakat tetap bekerja sebagai nelayan. Sementara itu, usaha-usaha di sektor pariwisata, seperti penyewaan sepeda air, berjualan boneka pelampung, dan berjualan makanan hanya sebagai mata pencaharian sampingan. Hal ini tidak terlepas dari kondisi Pantai Malalayang yang hanya ramai setiap hari Minggu dan hari libur nasional.
- f. Masyarakat Sumaru Endo semula bekerja sebagai petani ladang dan nelayan Danau Tondano. Setelah berkembang menjadi destinasi pariwisata, sebagian masyarakat

terutama generasi tua menjadikan usaha di sektor pariwisata sebagai pekerjaan sampingan, salah satunya dengan berjualan di area wisata Sumaru Endo. Sebagian masyarakat yang bekerja sebagai nelayan danau mengembangkan tambak atau keramba di tepian danau untuk membudidayakan ikan. Hasil panennya kemudian dijual ke restoran restoran yang banyak terdapat di sepanjang tepi danau. Sementara itu, generasi mudanya bekerja sebagai pegawai di PT. Sky Connection, perusahaan yang mengelola destinasi pariwisata Sumaru Endo.

- g. Pada destinasi pariwisata Bukit Kasih Kanonang, masyarakat tetap tidak meninggalkan mata pencaharian utama mereka sebagai petani. Mata pencaharian di sektor pariwisata hanya dijadikan sebagai pekerjaan sampingan, yaitu sebagai pedagang. Hal ini karena destinasi ini hanya ramai pada hari Minggu dan hari libur nasional.

### 3. Dampak Kunjungan Wisatawan Terhadap Sosial

Perkembangan pariwisata di Indonesia cukup pesat dan menjadi tumpuan harapan sebagai penghasil devisa utama menjadi berkurang. Hal ini tidak hanya karena cadangan minyak yang semakin menipis, tetapi juga disebabkan turunnya harga minyak di pasaran dunia.

Kenyataan menunjukkan dengan berkembangnya pariwisata di Indonesia, wisatawan bergerak dari suatu Daerah Tujuan Wisata (DTW) ke DTW lain, dari suatu lingkungan masyarakat tertentu masuk ke lingkungan masyarakat lain yang memiliki perbedaan adat-istiadatnya, cara mereka hidup, dan agama atau kepercayaan yang dianutnya. Di lain pihak, wisatawan mempunyai tingkah laku dan keinginan yang berbeda-beda dan bahkan bertolak belakang dengan kebiasaan hidup masyarakat setempat.

Gejala semacam ini dapat membuat sektor pariwisata menjadi sesuatu yang dianggap peka. Dengan masuknya wisatawan mancanegara ke Indonesia yang terdiri dari bermacam-macam ras, bangsa dan agama, dengan tingkat pendidikan dan latar belakang kebudayaan, dan lingkungan yang berbeda, maka banyak atau

sedikit akan dapat mempengaruhi penduduk yang didatangi, baik yang memberi pelayanan langsung maupun tidak. Pengaruh itu dapat positif dan dapat pula negatif, bergantung pada perencanaan pengembangan pariwisata Daerah Tujuan Wisata (DTW) yang bersangkutan.

Bila pada suatu daerah sudah jelas penduduknya tidak menyukai kedatangan wisatawan dan oleh perencana tetap pariwisata dikembangkan maka akibatnya bisa fatal. Keamanan wisatawan bisa terancam, mereka takut kalau-kalau terjadi sesuatu yang tidak diinginkan. Bila ini terjadi, maka sia-sialah investasi yang dilakukan dengan biaya yang relatif besar. Fasilitas yang ada akan terbengkalai, pengangguran akan terjadi, dan akibat lebih jauh akan timbul sikap ketidakpuasan terhadap penguasa setempat.

Bila hendak mengembangkan suatu daerah menjadi suatu Daerah Tujuan Wisata, terlebih dahulu harus dilakukan penelitian tentang aspek-aspek ekonomi, sosial, dan budaya. Apakah masyarakat setempat bersikap menolak atau menerima gagasan yang diusulkan demi kemakmuran daerah tersebut. Untuk itu perlu diadakan pendekatan dengan pemuka adat, alim ulama, cerdik-pandai, dan pemuka agama, dengan menjelaskan apa dan mengapa serta keuntungan apa yang diperoleh, kalau pariwisata dikembangkan di daerahnya.

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. Sejak Indonesia merdeka pemerintah terus gencar memperbaiki Ekonomi negara terutama dalam bidang Pariwisata. Untuk itu dibuatlah beberapa kebijakan yang diharapkan dapat menjadi pedoman bagi wisatawan, masyarakat dan juga para pelaku usaha. Pembentukan BAPPARNAS dan BAPPARDA adalah langkah besar yang dilakukan pemerintah untuk dapat memantau segala aktifitas pariwisata baik di pusat maupun di daerah-daerah.
2. Dampak-dampak yang didapatkan oleh masyarakat tentunya bukan hanya hal positif tapi juga hal negatif, seperti Dampak dari Sosial budaya yaitu terbukanya lowongan pekerjaan, tetapi hal ini juga akan membawa banyak orang untuk bermigrasi ke tempat pariwisata tersebut, dimana terkadang ada beberapa pihak yang memiliki niat jahat

sebagai bentuk mata pencaharian mereka dan tentu akan meresahkan bukan hanya wisatawan tetapi juga masyarakat setempat.

### **B. Saran**

Untuk mengembangkan industri pariwisata suatu daerah diperlukan strategi-strategi tertentu maupun kebijakan-kebijakan baru di bidang kepariwisataan. Suatu hal yang harus pula menjadi perhatian untuk pemerintah, bahwa tingkat pertumbuhan kepariwisataan yang wajar perlu ditetapkan untuk tahun-tahun tertentu. Kebijakan yang dibuat pemerintah harus sepenuhnya dijadikan panduan dan ditaati oleh para *stakeholders*. Kebijakan-kebijakan yang harus dibuat dalam pariwisata salah satunya adalah kebijakan yang berhubungan dengan pertumbuhan ekonomi.

Kita menyadari bahwa masalah lingkungan itu sangat kompleks, penanggulangannya tidak mungkin dilakukan oleh orang perorangan, atau oleh suatu kelompok ahli saja, tetapi harus dilakukan secara bersama baik pemerintah, swasta, ahli ekonomi, ahli hukum, pakar teknologi atau lingkungan sebagai usaha bersama umat manusia yang ingin hidup seribu tahun lagi. Keadaan lingkungan yang memprihatinkan, Bila dibiarkan tanpa kendali akan mengakibatkan kiamat lebih cepat datang ke Indonesia. Sudah waktunya untuk Indonesia menerapkan pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*) berwawasan lingkungan secara berencana dan terarah.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Bagiastuti, Ni Ketut, *Soshum Jurnal Sosial dan Humaniora*, Vol. 3, No. 2, Juli 2013.
- Ernawati, Ni Made, *Journal Pengaruh Pariwisata terhadap kehidupan sosial budaya pesisir vol.6*, Semarang, 2011.
- Hidayat, Marceilla, *Tourism and Hospitality Essentials (THE) Journal*, Vol. 1, No. 1, 2011
- Isdarmanto, *Dasar-Dasar Kepariwisata dan Pengelolaan Destinasi Pariwisata*, Yogyakarta, 2017
- Prasiasa, Dewa Putu Oka, *Destinasi Pariwisata Berbasis Masyarakat*, Jakarta, 2013
- Simanjuntak, Bungaran Antonius, *Sejarah Pariwisata*, Jakarta, 2017

- Simatupang, Violetta, *Hukum Kepariwisata Berbasis Ekspresi Budaya Tradisional*, Bandung, 2015
- Soekanto, Soerjono.Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, PT.Grafindo Persada, 2013
- Spillane, J. James, *Ekonomi pariwisata : sejarah dan prospeknya*, Yogyakarta, 1987
- Suwena, I. Ketut, Widyatmaja I. Gst. Ngr, *Pengetahuan Dasar Ilmu Pariwisata*, Denpasar, 2017
- Viswandoro, *Kamus Istilah Hukum*, Bandung, 2015
- Yoeti, H. Oka A, *Perencanaan dan Pengembangan Pariwisata*, Jakarta, 2016
- \_\_\_\_\_, *Jurnal Antropologi: Sosial Budaya*, Jakarta, 2016

**Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang No. 10 Tahun 2009
- Ketetapan MPRS No. 1 Tahun 1960
- Instruksi Presiden RI No. 9, 1969, bab 1 pasal 1
- Undang-Undang No. 9 Tahun 1969 Pasal 2
- Bab II Pasal II Surat Keputusan No:59/PW.002/MPPT-85 tanggal 23 Juli 1985
- WORLD TOURISM ORGANIZATION, THE HAGUE DECLARATION ON TOURISM 1989