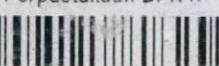


Perpustakaan DPR R



13011104

*pesona  
indonesia*



PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG  
BADAN KEAHLIAN DPR RI  
Jl. Jend. Gatot Subroto Jakarta - 10270 | website: puspanlakuu.dpr.go.id

KAJIAN, ANALISIS, DAN EVALUASI  
UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2009  
NOMOR 10 TAHUN 2009 TENTANG KEPARIWISATAAN

348.598  
RUD  
k



PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG  
BADAN KEAHLIAN DPR RI  
2018

# **KAJIAN, ANALISIS, DAN EVALUASI**

## **UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2009**

### **TENTANG KEPARIWISATAAN**

**PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG  
BADAN KEAHLIAN DPR RI**

**2018**



# **KAJIAN, ANALISIS, DAN EVALUASI UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2009 TENTANG KEPAWISETAAN**



PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG  
BADAN KEAHLIAN DPR RI  
2018

**Judul:**

**KAJIAN, ANALISIS, DAN EVALUASI UNDANG-UNDANG NOMOR 10  
TAHUN 2009 TENTANG KEPARIWISATAAN**

**Pengarah:**

K. Johnson Rajagukguk, S.H., M.Hum.

**Penanggung Jawab:**

Rudi Rochmansyah, S.H., M.H.

**Pelaksana:**

Tim Kerja Kajian, Analisis, dan Evaluasi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan

**Editor:**

Poedji Poerwanti, S.H., M.H.  
Reza Azhari, S.H., LL.M.  
Yosa Jeremia Donovan, S.H., M.H.  
Anisa Rahmasari, S.H.

**Perancang Sampul:**

Yosa Jeremia Donovan, S.H., M.H

## ***EXECUTIVE SUMMARY***

# **KAJIAN, ANALISIS, DAN EVALUASI UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2009 TENTANG KEPARIWISATAAN**

### **A. Latar Belakang**

Geografis Indonesia sangat strategis, mempunyai keanekaragaman bahasa dan suku bangsa, keadaan alam, flora, dan fauna, peninggalan purbakala, serta peninggalan sejarah, seni, dan budaya merupakan kekayaan yang berharga. Sumber daya dan modal tersebut perlu dimanfaatkan secara optimal melalui penyelenggaraan kepariwisataan yang ditujukan untuk meningkatkan pendapatan nasional, memperluas dan memeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, memperkenalkan dan mendayagunakan daya tarik wisata dan destinasi di Indonesia, serta memupuk rasa cinta tanah air dan mempererat persahabatan antar bangsa. Kecenderungan perkembangan kepariwisataan dunia dari tahun ke tahun menunjukkan perkembangan yang sangat pesat. Hal itu disebabkan, antara lain, oleh perubahan struktur sosial ekonomi negara di dunia dan semakin banyak orang yang memiliki pendapatan lebih yang semakin tinggi. Selain itu, kepariwisataan telah berkembang menjadi suatu fenomena global, menjadi kebutuhan dasar, serta menjadi bagian dari hak asasi manusia yang harus dihormati dan dilindungi. Pemerintah dan pemerintah daerah, dunia usaha pariwisata, dan masyarakat berkewajiban untuk dapat menjamin agar berwisata sebagai hak setiap orang dapat ditegakkan.

Negara Indonesia yang dikenal melalui daya tarik wisata yang beragam telah menarik wisatawan lokal dan mancanegara. Ragam wisata di Indonesia meliputi diantaranya wisata alam, budaya, dan adat istiadat di Bali, wisata bahari yang memperkenalkan keindahan alam bawah laut wilayah kepulauan Indonesia di Wakatobi (Sulawesi Selatan), serta wisata cagar budaya yang kental seperti adat keraton DI Yogyakarta. Adapun produk lokal yang ditawarkan kepada wisatawan cukup beragam dengan

kekhasan daerahnya misalnya ukiran dan lukisan Bali, batik Yogyakarta dan mutiara Nusa Tenggara Barat. Namun demikian industri pariwisata masih memerlukan peningkatan fasilitas, juga produk lokal harus dikembangkan lagi untuk mendorong peningkatan kesejahteraan rakyat misalnya wisata tempat memproduksi barang/kerajinan lokal menjadi satu paket dalam tujuan wisata yang harus dikunjungi wisatawan.

Penyelenggaraan kepariwisataan menurut UU Kepariwisataan dikembangkan dengan pendekatan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi untuk kesejahteraan rakyat dan pembangunan yang berorientasi pada pengembangan wilayah, bertumpu kepada masyarakat, dan bersifat memberdayakan masyarakat yang mencakupi berbagai aspek, seperti sumber daya manusia, pemasaran, destinasi, ilmu pengetahuan dan teknologi, keterkaitan lintas sektor, kerja sama antarnegara, pemberdayaan usaha kecil, serta tanggung jawab dalam pemanfaatan sumber kekayaan alam dan budaya. Sehingga dalam pelaksanaannya, pembangunan kepariwisataan dapat dijadikan sarana untuk menciptakan kesadaran akan identitas negara. Contohnya pada tahun 2015, Lombok sebagai salah satu tujuan pariwisata Indonesia telah mengharumkan tempat wisatanya, bahkan memperoleh tiga penghargaan pada *World Halal Travel Awards* di Uni Emirat Arab yaitu :

1. Lombok, Indonesia sebagai *The World's Best Halal Tourism Destination*.
2. Lombok, Indonesia sebagai *The World's Best Halal Honeymoon Destination*.
3. Sofyan Hotel sebagai *The World's Best Family Friendly Hotel*.

Sedangkan pada Tahun 2016 Indonesia kembali masuk nominasi kepariwisataan di ajang penghargaan dunia yaitu antara lain :

1. *Culture and Tourism Banyuwangi Regency Office, Finalists of the UNWTO Award in Innovation in Public Policy and Governance*.
2. *Yayasan Karang Lestari - Coral Reef Reborn, Finalists of the UNWTO Award for Innovation in Non-Governmental Organizations*
3. *Garuda Indonesia – Bali Beach Clean-up, Finalists of the UNWTO Award for Innovation in Enterprises*.

Dalam perjalannya, UU Kepariwisataan belum pernah dilakukan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Oleh karena itu, dalam kajian, analisis, dan evaluasi ini tidak menyertakan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi atas pasal/ayat yang dianggap tidak sesuai dan bertentangan dengan UUD Tahun 1945.

## B. Substansi Hukum dalam UU Kepariwisataan

UU Kepariwisataan terdiri dari 17 (tujuh belas) bab dan 70 (tujuh puluh) pasal. Berdasarkan pemantauan pelaksanaan UU Kepariwisataan terdapat beberapa hal yang menjadi permasalahan atau hambatan pelaksanaan UU Kepariwisataan pada aspek substansi hukum. Permasalahan-permasalahan substansi hukum tersebut yaitu:

1. Pasal 1 angka 1, angka 2, angka 3 dan angka 4 UU Kepariwisataan

### Pasal 1 angka 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 wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara".*

### Pasal 1 angka 2

*"Wisatawan adalah orang yang melakukan wisata".*

### Pasal 1 angka 3

*"Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah".*

### Pasal 1 angka 4

*"Kepariwisataan adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pengusaha".*

Definisi-definisi yang diatur dalam Pasal 1 angka 1, angka 2, angka 3, dan angka 4 UU Kepariwisataan pada pokoknya mengatur mengenai definisi atau batasan pengertian dari wisata, wisatawan, pariwisata, dan kepariwisataan harus ditinjau ulang supaya tidak terjadi kerancuan dan potensi tumpang tindih. Hal tersebut berbeda dengan istilah dalam bahasa Inggris yang hanya menggunakan satu istilah saja yaitu *tourism* untuk menggambarkan keempat istilah tersebut. Oleh karena itu pasal-pasal tersebut harus dirumuskan secara jelas agar sesuai dengan asas kejelasan rumusan yang diatur dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## 2. Pasal 4 huruf f UU Kepariwisataan

*“Kepariwisataan diselenggarakan dengan prinsip:*

- a. *menjunjung tinggi norma agama dan nilai budaya sebagai pengejawantahan dari konsep hidup dalam keseimbangan hubungan antara manusia dan Tuhan Yang Maha Esa, hubungan antara manusia dan sesama manusia, dan hubungan antara manusia dengan lingkungan;*
- b. *menjunjung tinggi hak asasi manusia, keragaman budaya, dan kearifan lokal”.*

Pasal 4 huruff UU Kepariwisataan belum mengakomodir kebutuhan masyarakat perihal diperlukannya sebuah norma yang memberikan perlindungan terhadap implementasi nilai-nilai budaya di sekitar daerah pariwisata yang menyebabkan terjadinya beberapa permasalahan pariwisata berupa tergerusnya nilai-nilai budaya dalam kegiatan pariwisata, sedangkan salah satu tujuan dibentuknya UU Kepariwisataan adalah pemajuan dan perlindungan terhadap kebudayaan. oleh karena itu, pasal tersebut juga belum sesuai dengan asas kejelasan tujuan yang diatur dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## 3. Pasal 7 UU Kepariwisataan

*“Pembangunan kepariwisataan meliputi:*

- a. *industri pariwisata;*
- b. *destinasi pariwisata;*

- c. pemasaran; dan
- d. kelembagaan kepariwisataan”.

Pasal 7 UU Kepariwisataan belum mencerminkan asas kemanusiaan yang diatur dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, karena dalam rumusan pasal tersebut, pembangunan kepariwisataan hanya berorientasi pada aspek ekonomi/bisnis tanpa memberikan cerminan aspek-aspek lainnya, salah satunya aspek perlindungan dan perhormatan hak-hak warga negara dalam urusan kepariwisataan sehingga dapat menunjang keberhasilan pembangunan kepariwisataan.

#### 4. Pasal 8 UU Kepariwisataan

- (1) *“Pembangunan kepariwisataan dilakukan berdasarkan rencana induk pembangunan kepariwisataan yang terdiri atas rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional, rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi, dan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota.”*
- (2) *(2) Pembangunan kepariwisataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian integral dari rencana pembangunan jangka panjang nasional”.*

Pasal 8 UU Kepariwisataan belum mencerminkan asas bhinneka tunggal ika yang diatur dalam Pasal (1) huruf f UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, karena seharusnya dalam rumusan pasal tersebut, pembangunan kepariwisataan juga harus didasarkan pada aspek kearifan lokal yaitu memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

#### 5. Pasal 13 ayat (2) UU Kepariwisataan

*“Kawasan strategis pariwisata sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian integral dari rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota”.*

Pasal 13 ayat (2) UU Kepariwisataan seringkali sulit dimaknai oleh pemerintah daerah perihal penetapan suatu daerah menjadi DPN atau KSPN karena dalam RIPPARNAS tidak dijelaskan secara rinci mengenai kriteria/batasan dalam proses penentuannya. Sumber kendala dalam implementasi pasal tersebut juga diakibatkan oleh peraturan pelaksanaan yang tidak komprehensif mengatur perihal kriteria/batasan penentuan Destinasi Pariwisata dan Kawasan Strategis Pariwisata.

## 6. Pasal 13 ayat (4) UU Kepariwisataan

*“Kawasan pariwisata khusus ditetapkan dengan undang-undang”.*

Pasal 13 ayat (4) UU Kepariwisataan perihal Kawasan Pariwisata Khusus (selanjutnya disebut Kaparsus) yang merupakan kewenangan pemerintah dalam membuat suatu undang-undang, mengakibatkan adanya permasalahan mengenai pengelolaan, pembagian keuntungan dan kewenangan regulasi Kaparsus, sehingga pelaksanaan pasal tersebut masih belum jelas dan menyebabkan multitafsir antara pemerintah dan pemerintah daerah. Terlebih sampai saat ini Pemerintah pusat belum menetapkan UU Kaparsus serta Kemenpar juga belum menetapkan Kaparsus.

Sulitnya menetapkan Kaparsus disebabkan karena posisi kepariwisataan yang hanya sebagai urusan pilihan, bahkan terdapat pandangan dari Kemenpar bahwa tidak perlu membentuk suatu Kaparsus melalui undang-undang karena prosesnya yang panjang dan rumit, serta sudah terdapat ketentuan mengenai kawasan khusus berupa zona pariwisata yang diatur dalam Pasal 3 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus. Oleh karena itu pasal tersebut belum sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf e UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu asas kedayagunaan dan kehasilgunaan.

## 7. Pasal 14 huruf k UU Kepariwisataan

*“Usaha pariwisata meliputi, antara lain jasa pramuwisata”.*

Pasal 14 huruf k UU Kepariwisataan terkesan menempatkan pramuwisata sebagai sebuah produk, bukan sebagai sebuah profesi. Hal tersebut disampaikan oleh Himpunan Pramuwisata Indonesia (HPI) Provinsi Nusa Tenggara Barat dan Provinsi Bali. Kedua pemangku kepentingan tersebut juga menyatakan bahwa Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 13 Tahun 2015 tentang Standar Usaha Jasa Pramuwisata merupakan ketentuan yang dianggap salah kaprah, karena ketentuan tersebut memberikan peluang pada setiap badan hukum/non badan hukum dan/atau setiap orang untuk menjualbelikan pramuwisata, sehingga HPI memberikan usulan untuk menambahkan materi terkait profesi pramuwisata yang profesional dan melalui sertifikasi yang diatur dalam undang-undang tersendiri.

## 8. Pasal 25 UU Kepariwisataan

*“Setiap wisatawan berkewajiban:*

- a. *menjaga dan menghormati norma agama, adat istiadat, budaya, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat setempat;*
- b. *memelihara dan melestarikan lingkungan;*
- c. *turut serta menjaga ketertiban dan keamanan lingkungan; dan*
- d. *turut serta mencegah segala bentuk perbuatan yang melanggar kesusilaan dan kegiatan yang melanggar hukum”.*

Pasal 25 UU Kepariwisataan perihal kewajiban wisatawan, secara normatif belum didukung dengan penegakan hukum pada para wisatawan, yaitu belum adanya kepastian hukum yang diberikan UU Kepariwisataan berupa subjek hukum yang berwenang memberikan sanksi administratif kepada wisatawan yang melanggar ketentuan tersebut. Di satu sisi sudah terdapat pengaturan perihal sanksi administratif yang diatur dalam Pasal 62 UU Kepariwisataan, namun pasal tersebut hanya mengatur mengenai jenis sanksi administratif yang dijatuhan, tidak mengatur perihal kejelasan institusi/pihak yang berwenang memberikan sanksi terhadap wisatawan tersebut sehingga menyebabkan tidak adanya upaya

penegakan sanksi atas ketentuan dalam pasal tersebut. Oleh karena itu pasal tersebut belum memenuhi asas dapat dilaksanakan yang tercantum dalam Pasal 5 huruf d UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketidakjelasan subjek hukum dalam pelaksanaan penegakan hukum/sanksi tersebut menyebabkan ketentuan pasal tersebut tidak efektif untuk dilaksanakan.

#### 9. Pasal 30 huruf d UU Kepariwisataan

*“Pemerintah kabupaten/kota berwenang melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata”*

Pasal 30 huruf d UU Kepariwisataan menurunkan Peraturan Menteri Nomor 18 Tahun 2016 tentang Tanda Daftar Usaha Pariwisata sebagai bentuk komitmen Pemerintah untuk mempermudah warga negara Indonesia untuk melaksanakan usaha kepariwisataan, namun ternyata tidak selamanya membawa dampak positif bagi industri pariwisata dan cenderung membawa kesulitan-kesulitan tertentu, terutama dalam konteks pengawasan dan pengendalian. Variabel perkembangan teknologi informasi yang begitu pesat juga berperan serta dalam menambah kesulitan dalam pengawasan dan pengendalian dari usaha pariwisata yang ada. Jika Pemerintah tidak tanggap dalam menangani fenomena ini tentunya akan tercipta ketidakadilan dan ketidakpastian hukum di kalangan pengusaha penyedia akomodasi karena tentunya para penyedia akomodasi yang tidak terdata oleh pemerintah tidak akan dikenai kewajiban-kewajiban tertentu yang biasa dibebankan. Kondisi seperti ini tentunya akan mengakibatkan terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat, dimana korbananya adalah para pelaku usaha yang memiliki Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP) dan yang telah memenuhi kewajibannya kepada pemerintah.

#### 10. Pasal 50 ayat (4) UU Kepariwisataan

*“Gabungan Industri Pariwisata Indonesia bersifat mandiri dan dalam melakukan kegiatannya bersifat nirlaba”.*

Pasal 50 ayat (4) UU Kepariwisataan perihal GIPI yang melakukan

kegiatannya bersifat nirlaba menimbulkan permasalahan yaitu keberadaan frasa “kegiatannya bersifat nirlaba” di dalam ketentuan Pasal 50 ayat (4) UU Kepariwisataan dinilai telah membatasi ruang gerak para pengurus untuk mempertahankan sifat mandiri dari organisasi tersebut. Kemandirian organisasi tentunya hanya dapat dihasilkan melalui kondisi keuangan yang stabil dan tidak bergantung pada entitas lain di luar pengurus dan anggota dari organisasi tersebut, salah satunya adalah dengan mengadakan kegiatan yang mendatangkan laba bagi organisasi. Apabila GIPI dilarang untuk melaksanakan kegiatan yang mendatangkan laba bagi organisasi dan juga tidak diberi hak untuk mendapatkan bantuan dana dari pemerintah tentunya tujuan dari keberadaan organisasi ini tidak dapat tercapai.

Oleh karena itu dirasa perlu adanya evaluasi terhadap sifat nirlaba yang dimiliki oleh GIPI berkaitan dengan kemampuan dan kebutuhan finansial yang dimilikinya, bahkan GIPI Provinsi Bali menyarankan agar dihapuskannya frasa “nirlaba” tersebut. Frasa tersebut menghambat penerapan “*asas kedayagunaan dan kehasilgunaan*” yang tertera dalam Pasal 5 huruf e UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## 11. Pasal 53 UU Kepariwisataan

- (1) *“Tenaga kerja di bidang kepariwisataan memiliki standar kompetensi.”*
- (2) *Standar kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui sertifikasi kompetensi.*
- (3) *Sertifikasi kompetensi dilakukan oleh lembaga sertifikasi profesi yang telah mendapat lisensi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.*

Pasal 53 UU Kepariwisataan dinilai belum cukup mampu untuk mengarusutamakan tenaga kerja lokal sebagai tenaga kerja di industri kepariwisataan lokal, terutama dalam usaha jasa pramuwisata. Kekhawatiran tersebut dikemukakan oleh GIPI Provinsi Bali sebagai bentuk respon atas Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Kompetensi dan Sertifikasi Usaha di Bidang Pariwisata.

Pasalnya, apabila penentuan apakah seseorang dapat bekerja dalam jasa pramuwisata hanya didasarkan pada standar kompetensi saja, dikhawatirkan tenaga kerja asing akan membanjiri lapangan pekerjaan di usaha jasa pramuwisata tersebut dan warga lokal dapat tersingkir dari kompetisi. Padahal, jika berbicara mengenai penguasaan informasi dan juga lapangan tentunya warga lokal lebih memahaminya karena daerah tersebut merupakan habitat mereka.

Tanpa keberadaan kebijakan yang berupaya untuk mengarusutamakan warga lokal sebagai tenaga kerja di dalam usaha pariwisata, ikhtiar untuk menjadikan pariwisata sebagai katalisator kemajuan ekonomi masyarakat di daerah menjadi jauh panggang dari api. Mengingat tak jarang tenaga kerja asing yang mempunyai kemampuan berbahasa asing yang cukup beragam dan tentunya hal ini menjadi nilai tambah yang bisa saja mengancam warga lokal apabila tidak terdapat proteksi.

## 12. Pasal 60 UU Kepariwisataan

*“Pendanaan oleh pengusaha dan/atau masyarakat dalam pembangunan pariwisata di pulau kecil diberikan insentif yang diatur dengan Peraturan Presiden”.*

Pasal 60 UU Kepariwistaan yang memberikan amanat untuk dibuatnya Peraturan Presiden, namun amanat dari pasal tersebut belum diterbitkan karena frasa “insentif” yang dimaksudkan dalam pasal tersebut belum dapat diterjemahkan dalam bentuk tertentu. Kementerian Pariwisata (selanjutnya disebut Kemenpar) mengartikan frasa “insentif” terkait dengan kemudahan mendapatkan “perizinan” sedangkan setelah tahun 2013 rezim perizinan itu sendiri tidak ada lagi di Kepariwisataan, yang ada hanya Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP). Oleh karena itu pasal tersebut belum sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf f UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu “*asas kejelasan rumusan*” karena belum memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata/istilah serta

bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti untuk menjamin tidak timbulnya berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

### 13. Pasal 62 dan 63 UU Kepariwisataan

#### Pasal 62

- (1) "Setiap wisatawan yang tidak mematuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dikenai sanksi berupa teguran lisan disertai dengan pemberitahuan mengenai hal yang harus dipenuhi.
- (2) Apabila wisatawan telah diberi teguran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan tidak diindahkannya, wisatawan yang bersangkutan dapat diusir dari lokasi perbuatan dilakukan".

#### Pasal 63

- (1) "Setiap pengusaha pariwisata yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 dan/atau Pasal 26 dikenai sanksi administratif.
- (2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
  - a. teguran tertulis;
  - a. pembatasan kegiatan usaha; dan
  - b. pembekuan sementara kegiatan usaha.
- (3) Teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dikenakan kepada pengusaha paling banyak 3 (tiga) kali."
- (4) Sanksi pembatasan kegiatan usaha dikenakan kepada pengusaha yang tidak mematuhi teguran sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
- (5) Sanksi pembekuan sementara kegiatan usaha dikenakan kepada pengusaha yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4)".

Sanksi administratif sebagaimana diatur tersebut menimbulkan beberapa permasalahan seperti siapa yang akan melakukan pengawasan dan tidak adanya pengaturan mengenai PPNS yang akan melakukan penyidikan. Pasal-pasal tersebut juga belum sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana

diatur dalam Pasal 5 huruf d UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu *"asas dapat dilaksanakan"* karena terdapat kerancuan siapa yang akan melakukan pengawasan dan tidak adanya kewenangan penyidikan. Selain itu juga belum sesuai dengan Pasal 5 huruf e UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu *"asas kedayagunaan dan kehasilgunaan"*. Hal ini disebabkan karena sanksi dalam pasal-pasal tersebut tidak digunakan oleh penegak hukum dalam memberikan sanksi bagi pelanggar.

## C. Struktur Hukum/Kelembagaan dan Hubungan Tata Kerja Kepariwisataan

### 1. Kelembagaan Kepariwisataan

Kewenangan dalam urusan kepariwisataan diatur melalui UU Kepariwisataan dan UU Pemerintah Daerah, sebagaimana uraian berikut:

#### a. UU Kepariwisataan

Kementerian/lembaga yang terlibat dalam urusan kepariwisataan yaitu pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, Badan Promosi Pariwisata Indonesia (BPPI), Badan Promosi Pariwisata Daerah (BPPD), dan Gabungan Industri Pariwisata Indonesia (GIPI).

#### b. UU Pemerintahan Daerah

UU Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa urusan pariwisata merupakan urusan pemerintahan pilihan. UU Pemerintahan Daerah juga mengatur mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam melakukan urusan di bidang kepariwisataan.

### 2. Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Wewenang

#### a. Pemerintah

Pemerintah berperan sebagai regulator seperti yang tercantum dalam Pasal 28 huruf e dan huruf f UU Kepariwisataan yaitu pemerintah berwenang untuk menetapkan norma, standar, pedoman,

prosedur, kriteria, dan sistem pengawasan dalam penyelenggaraan kepariwisataan, serta mengembangkan kebijakan pengembangan sumber daya manusia di bidang kepariwisataan.

Pemerintah juga dapat berperan sebagai eksekutor (pelaksana) yaitu dengan melakukan koordinasi pembangunan kepariwisataan lintas sektor dan lintas provinsi, kerja sama internasional di bidang kepariwisataan, penetapan daya tarik wisata nasional, penetapan destinasi pariwisata nasional, memelihara, mengembangkan dan melestarikan aset nasional yang menjadi daya tarik wisata dan aset potensial yang belum tergali, melakukan dan memfasilitasi promosi pariwisata nasional, memberikan kemudahan yang mendukung kunjungan wisatawan, meningkatkan pemberdayaan masyarakat dan potensi wisata yang dimiliki masyarakat, mengalokasikan anggaran kepariwisataan, sedangkan peran pemerintah sebagai evaluator adalah berupa kewenangan untuk mengawasi, memantau, dan mengevaluasi penyelenggaraan kepariwisataan.

Kewenangan pemerintah dalam hal ini Kemenpar, berdasarkan Pasal 28 huruf h UU Kepariwisataan berwenang untuk melakukan dan memfasilitasi promosi pariwisata nasional seperti halnya fungsi yang dimiliki oleh Badan Promosi Pariwisata Indonesia (BPPI). Kewenangan dan tugas promosi pariwisata yang dilakukan oleh Kementerian Pariwisata (Deputi Pemasaran Kementerian Pariwisata) dan BPPI diperkuat dalam Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 2011 tentang Badan Promosi Pariwisata Indonesia (selanjutnya disebut Keppres BPPI) dan Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 11 Tahun 2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pariwisata, sehingga perlu diperjelas mengenai pembagian kewenangan, tugas, dan fungsi dari Kemenpar dengan BPPI.

Berdasarkan Pasal 41 ayat (2) huruf b UU Kepariwisataan dan berdasarkan Pasal 3 huruf b Keppres BPPI morsudah jelas dinyatakan bahwa BPPI merupakan mitra kerja pemerintah, sehingga pemerintah dan BPPI harus melakukan koordinasi dan/atau kerja sama dalam penyelenggaraan kepariwisataan, khususnya dalam hal

promosi pariwisata. Hal tersebut juga diatur dalam Pasal 9 Keppres BPPImor mengenai kewajiban BPPI untuk melakukan koordinasi dengan Kementerian yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang kepariwisataan, instansi pemerintah pusat dan daerah serta BPPD.

Perihal kewenangan Kemenpar maka berdasarkan Pasal 285 Permenpar Nomor 11 Tahun 2017 dinyatakan bahwa tugas dari Deputi Bidang Pengembangan Pemasaran I Kemenpar adalah untuk melakukan perumusan kebijakan, koordinasi, dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan, dan kerja sama di bidang strategi dan komunikasi pemasaran dan pengembangan pemasaran, sedangkan tugas dari Deputi Strategi dan Komunikasi Pemasaran I adalah melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria, pelaksanaan bimbingan teknis dan pemantauan di bidang strategi dan komunikasi pemasaran I.

Berdasarkan uraian normatif kewenangan dan tugas tersebut, dimana BPPI merupakan mitra kerja dari pemerintah, maka Kemenpar dan BPPI diharuskan bersinergi dan bekerja sama dengan baik, termasuk dalam hal promosi pariwisata untuk meningkatkan kunjungan wisatawan dalam kegiatan kepariwisataan di Indonesia untuk menghindari adanya tumpang tindih tugas, fungsi, dan kewenangan dalam melakukan promosi pariwisata.

Untuk menghindari adanya tumpang tindih kewenangan yang dimiliki pemerintah, maka dalam Lampiran UU morPemerintahan Daerah mengatur lebih lanjut kewenangan Pemerintah Pusat dalam urusan kepariwisataan. Dalam Pasal 13 ayat (2) UU Pemerintahan Daerah tersebut jelas dituliskan bahwa urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah atau provinsi menjadi kewenangan pemerintah. Kewenangan pemerintah dalam hal pariwisata berdasarkan Lampiran UU Pemerintahan Daerah jika diperbandingkan dengan kewenangan pemerintah dalam UU Kepariwisataan, maka terdapat perbedaan antara keduanya, sehingga dibutuhkan penyesuaian UU Kepariwisataan dengan UU Pemerintahan Daerah

yang membahas mengenai urusan pariwisata pemerintah. Namun ternyata terdapat perbedaan mengenai kewenangan pemerintah dalam urusan kepariwisataan berdasarkan UU Kepariwisataan dan UU Pemerintahan Daerah, sehingga dibutuhkan penyesuaian antara keduanya.

Kewajiban pemerintah untuk melakukan pengembangan dan peningkatan sumber daya manusia pariwisata harus sangat diperhatikan guna terselenggaranya kegiatan kepariwisataan yang baik. Di beberapa daerah salah satunya di NTB menyatakan bahwa terdapat permasalahan perihal pengembangan sumber daya manusia di bidang kepariwisataan, yaitu kurangnya jumlah Lembaga Sertifikasi Profesi (LSP) yang menyebabkan kurangnya kegiatan sertifikasi kompetensi dan pelatihan bagi sumber daya manusia di bidang kepariwisataan, sehingga tenaga kerja di bidang kepariwisataan belum memenuhi kewajibannya untuk melakukan sertifikasi kompetensi guna menjadi sumber daya manusia yang berkualitas. Pemerintah Pusat dirasa harus memperhatikan permasalahan ini sebagai kewajiban yang dimilikinya.

## b. Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugasnya memiliki kewenangan yang sejalan dengan Pemerintah yaitu untuk mengatur, membina, mengembangkan dan melaksanakan penyelenggaraan kepariwisataan di wilayahnya masing-masing. Berdasarkan Pasal 12 ayat (3) huruf c UU Pemerintahan Daerah maka pariwisata adalah urusan pemerintahan pilihan. Penyelenggaraan kepariwisataan oleh pemerintah daerah dikoordinasikan oleh Kepala Daerah dan dilaksanakan oleh Dinas yang menangani urusan kepariwisataan, dalam hal ini Dinas Pariwisata.

Dalam tataran implementasi tugas dan kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan kegiatan kepariwisataan dirasa masih terdapat permasalahan atau kekurangan, salah satunya penyebab hal tersebut adalah kurangnya koordinasi dan dukungan

dari Dinas Pariwisata kepada BPPD dalam hal melakukan upaya promosi pariwisata.

Perihal kewenangan pemerintah daerah, maka pemerintah daerah yang terdiri dari pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota yang memiliki kewenangannya masing-masing, mengalami beberapa permasalahan, seperti dalam hal pembagian kewenangan yang berkaitan dengan kepariwisataan yang berlokasi di lintas daerah, baik berupa dalam hal urusan penyelenggaraan kepariwisataan dan perizinan usaha pariwisata. Pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota keduanya memiliki kewenangan untuk menetapkan destinasi pariwisata dan melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata, namun apabila hal tersebut terjadi di wilayah lintas daerah, maka akan terdapat ketidakjelasan kewenangan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota, sehingga terkadang menimbulkan tumpang tindih kewenangan atau bahkan menimbulkan pengambilan kewenangan yang sebenarnya bukan merupakan kewenangan dari pemerintah daerah tersebut.

Banyaknya permasalahan pembagian kewenangan antara pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota tersebut, harus dikembalikan pada ketentuan normatif yang mengaturnya yaitu yang terdapat dalam Pasal 29 dan Pasal 30 UU Kepariwisataan, serta dalam Pasal 13 ayat (3) dan ayat (4) serta dalam Lampiran UU Pemerintahan Daerah. Pasal 13 ayat (3) UU Pemerintahan Daerah secara jelas menyatakan bahwa urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi, sedangkan Pasal 13 ayat (4) UU Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah Kabupaten/Kota menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota. Kewenangan pemerintah daerah dalam hal pariwisata berdasarkan Lampiran UU Pemerintahan Daerah jika diperbandingkan dengan kewenangan pemerintah

daerah dalam UU Kepariwisataan, maka terdapat perbedaan antara keduanya, sehingga dibutuhkan penyesuaian UU Kepariwisataan dengan UU Pemerintahan Daerah yang membahas mengenai urusan pariwisata pemerintah daerah.

Permasalahan lainnya terkait dengan perizinan penyelenggaraan usaha pariwisata, Lembaga Sertifikasi Sucofindo menyatakan bahwa terdapat kurangnya peran Pemerintah Daerah dalam menjalankan UU Kepariwisataan, seperti dalam hal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) yang menjadi hambatan karena belum semua daerah menerapkan sistem tersebut sehingga dalam melakukan audit terkait dengan Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP) seringkali mengalami kendala.

### c. Badan Promosi Pariwisata Indonesia (BPPI)

Sesuai dengan Pasal 65 ayat(1) UU Kepariwisataan, pembentukan Badan BPPI difasilitasi oleh Pemerintah. Pembentukan tersebut ditindak lanjuti pada tahun 2011 dengan menggunakan Keppres BPPI, hal tersebut sesuai dengan Pasal 65 UU Kepariwisataan yang mengamanatkan harus dibentuknya BPPI paling lambat 2 (dua) tahun setelah UU Kepariwisataan diundangkan. BPPI berdasarkan Pasal 36 ayat (2) UU Kepariwisataan merupakan lembaga swasta yang bersifat mandiri, BPPI memiliki struktur organisasi dan fungsi yang telah diatur di dalam UU Kepariwisataan yaitu dalam Pasal 37 sampai dengan Pasal 41 UU Kepariwisataan.

Peran penting BPPI lainnya adalah sebagai mitra kerja pemerintah, dalam hal ini Kemenpar berdasarkan Pasal 41 ayat (2) UU Kepariwisataan, yang memiliki tugas dan fungsi terkait promosi pariwisata, memiliki pembagian tugasnya masing-masing dalam kerja sama yang dilakukan oleh Kemenpar guna mencegah adanya tumpang tindih tugas, fungsi, dan kewenangan dalam melakukan upaya promosi pariwisata.

BPPI yang juga sebagai koordinator promosi pariwisata yang dilakukan di daerah berdasarkan Pasal 41 ayat (2) UU

Kepariwisataan, diharuskan melakukan koordinasi dan kerja sama dengan BPPD agar semua program promosi pariwisata daerah dengan pusat tersinkronisasi. Namun pada kenyataannya berdasarkan pernyataan dari Kemenpar, masih terdapat hambatan berupa kurangnya koordinasi antara BPPI dan BPPD di beberapa daerah, sehingga menimbulkan kurangnya sinergi antar program-program dari keduanya.

#### d. Badan Promosi Pariwisata Daerah (BPPD)

BPPD merupakan lembaga swasta yang bersifat mandiri. Hal tersebut sesuai dengan amanat Pasal 43 ayat (2) UU Kepariwisataan yang menyebutkan bahwa BPPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga swasta dan bersifat mandiri. Pasal 43 ayat (1) menjelaskan bahwa pemerintah daerah dapat memfasilitasi pembentukan BPPD yang berkedudukan di ibu kota provinsi dan kabupaten/kota. Namun hal tersebut tidak dapat diartikan bahwa BPPD merupakan bagian dari pemerintah daerah, pemerintah daerah hanya memfasilitasi pembentukannya sehingga BPPD dalam menjalankan tugas dan fungsinya tidak terikat dengan pemerintah daerah.

Tidak semua BPPD baik di provinsi maupun di kabupaten/kota sudah berjalan dengan baik. Seperti halnya di DI Yogyakarta dan Sumatera Barat. BPPD DI Yogyakarta sudah terbentuk pada tahun 2017 namun belum melantik anggota-anggotanya sehingga belum dapat melaksanakan seperti yang diamanatkan oleh UU Kepariwisataan. Di Sumatera Barat, telah dibentuk BPPD Sumatera Barat dan BPPD Kota Padang. BPPD Sumatera Barat dibentuk oleh Dinas Parekraf Sumatera Barat, tetapi BPPD Sumatera Barat seakan mati suri karena organisasinya ada namun tidak ada pengurusnya yang aktif.

BPPD yang memiliki tugas dan fungsi yang sama dengan BPPI akan menimbulkan adanya kemungkinan terjadi tumpang tindih dalam menjalankan tugas dan fungsinya karena tidak dibagi

wilayah-wilayah kewenangannya dalam menjalankan tugas dan fungsinya masing-masing. Koordinasi menjadi sangat penting untuk menjalankan segala kegiatan-kegiatan untuk menjalankan tugas dan fungsi baik dari BPPD maupun BPPI. Koordinasi tersebut bertujuan agar terjadi keselarasan dan tidak tumpang tindih dalam pelaksanaan kegiatannya.

BPPD dalam menjalankan tugas dan fungsinya tidak berkoordinasi dan bekerja sama dengan BPPI, padahal seharusnya mereka bekerjasama karena memiliki tugas dan fungsi yang sama. Hubungan BPPD sendiri dengan Pemerintah Daerah juga tidak begitu berjalan dengan baik, seperti halnya yang terjadi di Sumatera Barat. Dinas Parekraf Sumatera Barat hanya membentuk BPPD Sumatera Barat, namun tidak ada koordinasi lebih lanjut dalam melaksanakan tugas dan fungsi dari BPPD Sumatera Barat.

#### e. Gabungan Industri Pariwisata Indonesia (GIPI)

Pasal 50 ayat (1) UU Kepariwisataan menyatakan bahwa GIPI dibentuk untuk mendukung pengembangan dunia usaha pariwisata yang kompetitif, dibentuk satu wadah yang dinamakan Gabungan Industri Pariwisata Indonesia. Sesuai dengan ketentuan Pasal 50 ayat (3) UU Kepariwisataan, GIPI berfungsi sebagai mitra kerja pemerintah dan pemerintah daerah serta wadah komunikasi dan konsultasi para anggotanya dalam penyelenggaraan dan pembangunan kepariwisataan. Seperti halnya yang tercantum pada Pasal 50 ayat (4) UU Kepariwisataan, GIPI bersifat mandiri dan dalam melakukan kegiatannya bersifat nirlaba.

Hubungan yang baik antara pemerintah dengan GIPI juga telah menorehkan Nota Kesepahaman antara Kemenpar dan GIPI. Nota Kesepahaman Nomor NK.68/KS.001/SESMEN/KEMPAR/2017 dan Nomor: 006/MOU/V/DPP-GIPI/2017 tentang Pengembangan Kepariwisataan Indonesia. Nota Kesepahaman tersebut dimaksudkan sebagai acuan dalam melakukan kerja sama antara Kemenpar dan GIPI. Nota Kesepahaman ini juga digunakan sebagai pengaturan

agar tidak terjadi tumpang tindih antara tugas, fungsi dan wewenang GIPI dengan pemerintah sesuai dengan amanat Pasal 50 ayat (3) UU Kepariwisataan.

Sesuai dengan amanat Pasal 22 huruf b UU Kepariwisataan kemudian dibentuk beberapa asosiasi-asosiasi kepariwisataan oleh pengusaha pariwisata seperti *Association Of The Indonesia Tours And Travel Agencies* (ASITA), Himpunan Pramuwisata Indonesia (HPI) dan Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI) dan lain sebagainya. ASITA, HPI dan PHRI merupakan asosiasi yang mandiri belum 

pihak yang terlibat adalah Bidang Pelayanan Kepabeanan, Bidang Keimigrasian, Bidang Karantina, Bidang Keamanan dan Ketertiban, Bidang Prasarana Umum, Bidang Transportasi Darat, Laut, dan Udara, dan Bidang Promosi Pariwisata.

Sesuai amanat Pasal 35 UU Kepariwisataan kemudian diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2014 tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Penyelenggaraan Kepariwisataan sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2014 tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Penyelenggaraan Kepariwisataan. Berdasarkan Peraturan Presiden tersebut maka dibentuk Tim Koordinasi Kepariwisataan guna memperlancar pelaksanaan koordinasi strategis lintas sektor yang dilakukan oleh pemerintah, yang dimana hubungan kerja Tim Koordinasi Kepariwisataan bersifat koordinatif dan konsultatif dalam rangka sinkronisasi, harmonisasi, dan integrasi kebijakan dan program masing-masing kementerian/lembaga dalam penyelenggaraan kepariwisataan.

## **b. Mekanisme Kerja dalam Penyelenggaraan Pembangunan Kepariwisataan**

Pembangunan kepariwisataan identik dan tidak dapat terlepas dari penyusunan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan baik lingkup nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, sehingga pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota berdasarkan Pasal 28, Pasal 29, dan Pasal 30 UU Kepariwisataan memiliki kewenangannya masing-masing dalam menyusun Rencana Induk Pembangunan. Dalam melaksanakan kewenangannya tersebut, pemerintah dan pemerintah daerah melibatkan pemangku kepentingan yang terlibat dalam penyelenggaraan kepariwisataan di lingkup wilayah tersebut.

Berdasarkan pemantauan UU Kepariwisataan di beberapa daerah, pemerintah dan pemerintah daerah menyatakan telah melaksanakan penyusunan Rencana Induk Pembangunan tersebut

sesuai dengan amanat UU Kepariwisataan dengan melibatkan para pemangku kepentingan, namun terkadang masih terdapat permasalahan dalam implementasinya seperti indikasi pembangunan kepariwisataan yang seiring berjalanannya waktu hanya berdasarkan motif bisnis/ekonomi dan dilaksanakan dengan dominasi nilai-nilai modernisasi dengan tidak lagi memperhatikan nilai-nilai budaya maupun ciri khas daerah setempat.

### c. Mekanisme Kerja dalam Penyelenggaraan Promosi Pariwisata

Penyelenggaraan promosi pariwisata menjadi tanggung jawab baik pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota, hal tersebut diamanatkan oleh Pasal 28 huruf i, Pasal 29 huruf f, dan Pasal 30 huruf f UU Kepariwisataan. Komitmen pemerintah dan pemerintah daerah dalam memfasilitasi dan melakukan upaya promosi pariwisata berdasarkan UU Kepariwisataan, dapat dilihat dari adanya amanat UU Kepariwisataan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah yaitu pemerintah dengan membentuk BPPI berdasarkan Pasal 36 UU Kepariwisataan dan pemerintah daerah yang membentuk BPPD berdasarkan Pasal 43 ayat (1) UU Kepariwisataan. Namun, secara nyata pelaksanaan amanat UU Kepariwisataan tersebut tidak selalu berjalan lancar, terbukti dari masih terdapat beberapa daerah yang belum memiliki BPPD, atau bahkan daerah tersebut sudah memiliki BPPD namun tidak dapat berjalan efektif dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya serta koordinasinya bersama pemerintah daerah.

Permasalahan lain yaitu selain pemerintah, pemerintah daerah, BPPI, BPPD dan GIPI yang menjadi subjek yang diatur dalam UU Kepariwisataan, terdapat pengusaha pariwisata. Sesuai dengan amanat Pasal 22 huruf b UU Kepariwisataan, maka seharusnya asosiasi-asosiasi dari pengusaha pariwisata juga ikut diatur di dalam UU Kepariwisataan, karena mereka juga turut andil dalam urusan kepariwisataan di Indonesia, beberapa diantaranya asosiasi pengusaha pariwisata di Indonesia yang sudah terbentuk dan berjalan sampai sekarang yaitu ASITA, HPI dan PHRI.

#### **d. Mekanisme Kerja dalam Penyelenggaraan Pelatihan Sumber Daya Manusia di Bidang Kepariwisataan**

Pelatihan sumber daya manusia di bidang kepariwisataan merupakan hal yang sangat penting, mengingat sumber daya manusia merupakan unsur yang terlibat langsung dalam penyelenggaraan kepariwisataan tersebut. Hal tersebut juga tercantum dalam Pasal 52 UU Kepariwisataan, namun tidak terlihat dalam ketentuan tersebut bahwa pelatihan sumber daya manusia di bidang kepariwisataan dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah tersebut bersifat wajib sehingga hal tersebut juga berimbang pada kurangnya kualitas sumber daya manusia di bidang pariwisata di Indonesia dan dikhawatirkan semakin beratnya daya saing sumber daya manusia sebagai tenaga kerja di bidang kepariwisataan di Indonesia baik yang merupakan warga negara Indonesia sendiri maupun warga negara asing.

#### **e. Mekanisme Kerja dalam Penentuan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional**

Pasal 12 ayat (1) huruf c UU Kepariwisataan mengatur ketentuan tentang aspek dalam penetapan kawasan strategis yang berbunyi,

*(1) "Penetapan kawasan strategis pariwisata dilakukan dengan memperhatikan aspek:*

- a. sumber daya pariwisata alam dan budaya yang potensial menjadi daya tarik pariwisata;*
- b. potensi pasar;*
- c. lokasi strategis yang berperan menjaga persatuan bangsa dan keutuhan wilayah;*
- d. perlindungan terhadap lokasi tertentu yang mempunyai peran strategis dalam menjaga fungsi dan daya dukung lingkungan hidup;*
- e. lokasi strategis yang mempunyai peran dalam usaha pelestarian dan pemanfaatan aset budaya;*
- f. kesiapan dan dukungan masyarakat; dan*
- g. kekhususan dari wilayah."*

Dalam ketentuan tersebut, lokasi strategis yang berperan menjaga persatuan bangsa dan keutuhan wilayah sebagai salah satu aspek dalam menetapkan kawasan strategis pariwisata. Dalam penentuan lokasi strategis tersebut, terdapat ketidaksinkronan antara penetapan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional dengan Kawasan Strategi Nasional yang dimiliki oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang (selanjutnya disebut Kementerian ATR).

Pariwisata merupakan kegiatan yang diwujudkan dan digambarkan dalam pola ruang yang didukung oleh struktur ruang yang berupa infrastruktur. Sifat rencana tata ruang salah satunya adalah hierarki (diatur dalam PP Nomor 26 Tahun 2008 yang diubah dengan PP Nomor 13 Tahun 2017) yang mengatur tentang hal-hal yang sifatnya strategis dan bukan detail dan perencanaan secara detail dari perencanaan tata ruang secara hierarki tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dalam rangka pengaturan kepariwisataan, seperti di kawasan Candi Borobudur diatur secara detail hingga pada skala bangunan, pengaturan seperti ini dilaksanakan dalam rencana tata ruang kawasan Kyoto di Jepang yang melakukan pengaturan hingga detail bahan bangunan. Namun menurut Kementerian ATR, semua kawasan strategis pariwisata nasional tidak serta merta ditetapkan menjadi kawasan strategis nasional dalam rencana tata ruang nasional.

Terkait tata ruang dan program-program pariwisata yang berkaitan dan berimplikasi terhadap tata ruang harus tertera dalam rencana tata ruang. Sebagai contoh, kawasan Labuan Bajo, ketika investor tertarik melakukan investasi, dalam rencana tata ruangnya tidak tercantum rencana strategis pariwisata sehingga tidak dapat dilakukan investasi yang diinginkan. Rencana tata ruang ini berpengaruh dalam perizinan-perizinan. Apabila dipaksakan dibuat kebijakan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang ada, maka kepala daerah ataupun yang memberikan izin dapat dikenakan sanksi pidana. Oleh karenanya, rencana tata ruang harus dibuat

secara komprehensif yang merupakan konsensus yang mewadahi kepentingan banyak pihak. Aturan-aturan terkait kepariwisataan harusnya menegaskan adanya keharusan kesesuaianya dengan rencana tata ruang sehingga rencana induk kepariwisataan harus masuk dalam rencana tata ruang. Pengaturan perencanaan tata ruang di daerah mengacu pada Permendagri Nomor 8 Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang di Daerah.

#### **4. Pengawasan Penyelenggaraan Kepariwisataan**

Pengawasan dalam penyelenggaraan kepariwisataan telah sedikit disinggung di dalam Pasal 23 ayat (1) UU Kepariwisataan yang mengatur tentang kewajiban menyatakan pemerintah dan pemerintah daerah. Dalam Pasal 23 ayat (2) UU Kepariwisataan menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pengawasan dan pengendalian kepariwisataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d diatur dengan Peraturan Presiden, dan kemudian dikeluarkanlah Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2014 tentang Pengawasan dan Pengendalian Kepariwisataan.

UU Kepariwisataan juga memberikan kewenangan yang berkaitan dengan pengawasan kepariwisataan kepada pemerintah melalui amanat Pasal 28 huruf f dan huruf m UU Kepariwisataan. Berdasarkan peraturan-peraturan tersebut diatas, pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban dan berwenang dalam pengawasan kepariwisataan. Namun, selama ini pengawasan kepariwisataan yang dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah masih belum optimal, terlihat dari adanya beberapa permasalahan antara lain mengenai Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP), masalah tenaga kerja asing, masalah standardisasi dan masalah sertifikasi usaha, masalah sertifikasi kompetensi tenaga kerja dan lain sebagainya. Terlihat terjadinya permasalahan-permasalahan tersebut disebabkan karena kurangnya pengawasan yang dilakukan pemerintah dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan kepariwisataan, masih banyak sistem, regulasi dan eksekusi yang harus dibenahi dalam melaksanakan fungsi pengawasan kepariwisataan tersebut.

## **5. Penegakkan Hukum Kepariwisataan**

Dalam UU Kepariwisataan mengatur mengenai sanksi administrasi dan ketentuan pidana. Sanksi administrasi dalam UU Kepariwisataan tercantum di dalam Pasal 62 dan Pasal 63. Pasal 63 UU Kepariwisataan mengatur mengenai sanksi administrasi yang dilakukan oleh wisatawan, sedangkan Pasal 63 UU Kepariwisataan mengatur mengenai sanksi administratif yang dilakukan oleh pengusaha pariwisata dan untuk ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 64 UU Kepariwisataan.

Melihat pasal-pasal mengenai sanksi administratif dan ketentuan pidana dalam UU Kepariwisataan tersebut masih belum memiliki kejelasan dan ketegasan mengenai siapa yang memiliki kewenangan untuk melakukan penegakan hukum, bagaimana cara maupun proses penegakan hukumnya, bagaimana dalam pengawasan penegakan hukumnya. Penegakan hukum yang dilakukan juga ditujukan hanya kepada wisatawan dan pengusaha pariwisata saja, padahal sudah jelas di dalam UU Kepariwisataan sudah mengatur beberapa lembaga dan badan yang terlibat di dalam urusan kepariwisataan, namun tidak diatur untuk sanksi administratif dan ketentuan pidana terhadap lembaga dan badan tersebut karena kurangnya pengawasan penegakan hukum sangat sulit untuk dilaksanakan, apalagi di daerah-daerah. Sebenarnya, pemerintah dan pemerintah daerah sudah melakukan upaya untuk memperingatkan terhadap pelanggaran hukum di sektor kepariwisataan, contohnya adanya tulisan yang dipasang di wilayah candi Borobudur “dilarang mencoret-coret”, seperti di pantai Kuta yang disepanjang pantai terdapat tulisan “dilarang membuang sampah sembarangan”. Hal-hal tersebut sudah sebagai upaya dalam penegakan hukum di tempat wisata.

## **D. Sarana dan Prasarana Kepariwisataan**

Sarana dan Prasarana dalam UU Kepariwisataan berkaitan dengan pembangunan infrastruktur dalam kepariwisataan. Akademisi dari Puspar UGM mengatakan pembangunan kepariwisataan selain dilakukan berdasarkan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan sebagaimana diatur dalam

Pasal 8 UU Kepariwisataan, juga harus disesuaikan dengan kearifan lokal masing-masing daerah. Misalnya pembangunan kepariwisataan di DI Yogyakarta harus seimbang dan mengedepankan tiga potensi kekhasan daerah yaitu kebudayaan, pendidikan, dan kepariwisataan. Hal ini juga sesuai dengan ketentuan Pasal 6 UU Kepariwisataan bahwa pembangunan kepariwisataan dilakukan dengan memperhatikan keanekaragaman, keunikan, dan kekhasan budaya.

Di dalam penjelasan umum UU Kepariwisataan juga disebutkan bahwa dalam menghadapi perubahan global dan penguatan hak pribadi masyarakat untuk menikmati waktu luang dengan berwisata, perlu dilakukan pembangunan kepariwisataan yang bertumpu pada keanekaragaman, keunikan, dan kekhasan bangsa dengan tetap menempatkan kebhinnekaan sebagai suatu yang hakiki dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Salah satu upaya dalam pengembangan sarana dan prasarana dalam kepariwisataan adalah melalui koordinasi lintas sektor, dimana harus terdapat sinergitas dalam pembangunan sarana dan prasarana bidang kepariwisataan, baik dari sektor pemerintah dengan pemerintah daerah, maupun dengan masyarakat. Koordinasi strategis lintas sektor pemerintah telah diatur sesuai dengan Pasal 33 UU Kepariwisataan yang menentukan bahwa:

- 1) *“Dalam rangka meningkatkan penyelenggaraan kepariwisataan Pemerintah melakukan **koordinasi strategis lintas sektor** pada tataran kebijakan, program, dan kegiatan kepariwisataan.”*
- 2) *Koordinasi strategis lintas sektor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:*
  - a. *bidang pelayanan kepabeanan, keimigrasian, dan karantina;*
  - b. *bidang keamanan dan ketertiban;*
  - c. *bidang **prasarana umum** yang mencakupi jalan, air bersih, listrik, telekomunikasi, dan kesehatan lingkungan;*
  - d. *bidang transportasi darat, laut, dan udara; dan*
  - e. *bidang promosi pariwisata dan kerja sama luar negeri.”*

Dengan begitu dapat kita ketahui bahwa prasarana umum merupakan salah satu bidang yang juga menjadi fokus dalam koordinasi strategis lintas sektor yang mencakup jalan, air bersih, listrik, telekomunikasi, dan kesehatan lingkungan. Kemudian dalam Penjelasan Pasal 33 ayat (2) huruf c UU Kepariwisataan juga telah ditegaskan kembali :

*“Ketentuan mengenai koordinasi strategis bidang **prasarana umum** dilakukan dengan instansi pemerintah dalam hal ketersediaan dan keterpeliharaan:*

- a) *prasarana jalan menuju dan di lingkungan destinasi pariwisata;*
- b) *air bersih untuk fasilitas umum dan fasilitas pariwisata di destinasi pariwisata;*
- c) *listrik untuk fasilitas umum dan fasilitas pariwisata di destinasi pariwisata;*
- d) *sarana telekomunikasi untuk fasilitas umum dan fasilitas pariwisata di destinasi pariwisata; dan*
- e) *sistem pembuangan air kotor, sampah, dan sanitasi.”*

Artinya adalah sarana dan prasarana yang diatur didalam UU Kepariwisataan mengindikasikan bahwa sektor pariwisata bukan semata hanya kewajiban dari Kemenpar, akan tetapi tetap dibutuhkan kerjasama dan koordinasi antara lembaga baik instansi pusat maupun di daerah guna pengembangan dan kemajuan destinasi pariwisata di Indonesia. Mengenai tata kerja dan mekanisme hubungan koordinasi strategis lintas sektor diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2017 tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Penyelenggaraan Kepariwisataan sebagaimana perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2014 tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Penyelenggaraan Kepariwisataan.

Munculnya Peraturan Presiden Nomor 40 tahun 2017 perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 64 tahun 2014 tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Penyelenggaraan Kepariwisataan telah menegaskan bahwa pariwisata juga merupakan tanggung jawab lintas sektor antar kementerian. Dengan demikian tanggung jawab pemerintah dalam hal pembangunan dan pengembangan sarana dan prasarana bukanlah menjadi tanggung

jawab Kemenpar saja, namun juga melibatkan kementerian lain misalnya Kementerian Pekerjaan Umum dalam hal ini sarana jalan sebagai akses menuju lokasi pariwisata. Apabila Kemenpar menetapkan salah satu kawasan disuatu daerah menjadi destinasi pariwisata maka akses untuk menuju lokasi destinasi pariwisata tersebut harus mendapat dukungan dari Kementerian Perhubungan melalui penyediaan sarana transportasi yang memadai, serta dukungan dari Kementerian Pekerjaan Umum melalui pembangunan jalan yang layak guna memudahkan wisatawan menuju lokasi destinasi pariwisata tersebut.

## E. Pendanaan Kepariwisataan

Adanya permasalahan pendanaan cagar budaya, dimana pemerintah mengklaim pemerintah daerah tidak menyediakan anggaran yang cukup untuk mengelola cagar budaya yang ada di wilayahnya. Terkait hal tersebut, perlu dilihat terlebih dahulu status peringkat pada suatu cagar budaya, sebab cagar budaya peringkat nasional adalah wewenang pemerintah sedangkan cagar budaya peringkat provinsi dan kabupaten/kota adalah wewenang pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Terkait pengaturan hibah kepada lembaga BPPI maupun BPPD, pengaturan pendanaan pariwisata yang sudah ada belum mampu menyesuaikan dengan dinamika perkembangan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini sehingga dapat menghambat upaya pembangunan pariwisata.

Adapula persoalan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah terkait dana bagi hasil. Daerah yang menghasilkan devisa yang besar nominalnya dari kepariwisataan seperti Bali, merasa ketentuan dana bagi hasil yang ada di UU Pemerintahan Daerah tidak adil sebab kepariwisataan bukan termasuk sumber dana bagi hasil (pajak, cukai, sumber daya alam). Bali tidak memiliki sumber daya alam, namun Bali memiliki keindahan alam yang menghasilkan devisa yang besar dari bidang kepariwisataan, sehingga seharusnya Bali memperoleh status kekhususan atau diberikan kompensasi dari Pemerintah Pusat.

Kemudian permasalahan pengelolaan taman nasional yang menghasilkan PNBP bagi negara, tidak dikelola dengan baik oleh pemerintah karena minimnya alokasi anggaran yang disediakan bagi operasional taman nasional.

## F. Peran Serta Masyarakat dalam Pembangunan Kepariwisataan

Pelibatan masyarakat dalam pembangunan kepariwisataan penting dilakukan dengan menyesuaikan sesuai karakter masyarakat setempat, melalui proses dari tahap perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pariwisata sehingga muncul suatu sistem evaluasi dari kegiatan rencana pembangunan kepariwisataan dan menjadi masukan bagi proses pengembangan selanjutnya.

Dalam pelaksanaannya di beberapa daerah, masih terdapat beberapa masalah antara lain :

a. Pemahaman Masyarakat terhadap UU Kepariwisataan

Dalam melakukan usaha pariwisata, ada beberapa hal yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha dan pekerja pariwisata seperti sertifikasi untuk mendukung peningkatan mutu produk pariwisata, pelayanan, dan pengelolaan kepariwisataan sesuai yang diatur pada PP Sertifikasi Kompetensi dan Usaha Pariwisata. Bahwa dari hasil pemantauan UU Kepariwisataan di daerah, masih banyak pelaku industri pariwisata belum menganggap penting adanya sertifikasi usaha pariwisata. Hal ini dapat terjadi dikarenakan kurangnya sosialisasi terhadap pelaksanaan sertifikasi usaha serta kurangnya kesadaran pengusaha pariwisata.

b. Penyelenggaraan Kepariwisataan Belum Sesuai dengan Prinsip Kearifan Lokal

Sesuai dengan prinsip-prinsip kepariwisataan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 UU Kepariwisataan belum sepenuhnya dapat dilaksanakan terutama pada unsur kearifan lokal, keterpaduan antar sektor dan menjunjung tinggi norma agama. Jika ditelaah lebih lanjut, salah satu tujuan dari kepariwisataan yaitu memajukan kebudayaan, maka kepariwisataan harus diselenggarakan sesuai dengan prinsip kearifan

lokal. Budaya mencerminkan keadaan sosial dan alam suatu wilayah yang kemudian menjadi daya tarik wisata. Sehingga diharapkan kepariwisataan dapat diselenggarakan sesuai dengan prinsip kearifan lokal untuk mendukung tujuan kepariwisataan sesuai yang diamanatkan undang-undang.

## G. Analisis Kebijakan

### 1. Isu

UU Kepariwisataan ditetapkan untuk meningkatkan pembangunan kepariwisataan. Kepariwisataan sebelumnya diatur dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 yang menitikberatkan pada usaha pariwisata, kemudian diganti dengan undang-undang baru yang lebih kompleks mengatur kepariwisataan antara lain mengenai koordinasi lintas sektor; kewajiban masyarakat, wisatawan, pelaku usaha, pemerintah, dan pemerintah daerah; pembangunan kepariwisataan yang komprehensif dan berkelanjutan; serta promosi pariwisata. Seiring dengan perkembangan lingkungan strategis telah menjadikan kepariwisataan sebagai fenomena global, menjadi kebutuhan dasar serta menjadi hak asasi manusia.

Pembangunan kepariwisataan<sup>1</sup> diarahkan untuk peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat melalui pemerataan kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global. Kebijakan pemerintah dan pemerintah daerah dalam kepariwisataan terlihat pada kewenangannya dalam membangun kepariwisataan sebagaimana diatur dalam Bab VIII mengenai kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah. Kebijakan kepariwisataan antara lain meliputi promosi pariwisata, merupakan salah satu butir kewenangan pemerintah (Pasal 28 huruf i UU Kepariwisataan) maupun pemerintah daerah (Pasal 29 huruf f UU Kepariwisataan) akan mempengaruhi pada kunjungan wisatawan.

---

<sup>1</sup> Lihat dasar Menimbang huruf a UU Kepariwisataan

Berdasarkan data BPS<sup>2</sup> diketahui bahwa kunjungan wisatawan mancanegara ke Indonesia pada tahun 2018 meningkat sebesar 17,36% dibanding tahun 2017. Kunjungan wisatawan mancanegara untuk waktu ke depan dipandang perlu ditingkatkan sejalan dengan penguatan sektor pariwisata yang telah menyumbang devisa nomor dua di Indonesia,<sup>3</sup> Djoko Ujianto (Ketua Komisi X DPR RI) juga menambahkan hal tersebut agar dapat terus menjadi kontributor untuk pertumbuhan ekonomi dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Dengan demikian promosi pariwisata ikut berperan dalam memberikan manfaat bagi kesejahteraan rakyat. Pada kenyatannya promosi pariwisata masih belum optimal ditinjau dari hubungan kerja dan koordinasi yang belum maksimal diantara pemangku kepentingan.

## 2. Faktor-Faktor yang Menghambat Promosi Pariwisata

### a. Telah ditetapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kepariwisataan tetapi belum ada pedoman khusus bagi badan promosi pariwisata.

Dalam UU Kepariwisataan secara normatif diatur kedudukan badan yang mengurus promosi pariwisata tingkat nasional dan tingkat daerah provinsi/kabupaten/kota. Badan promosi pariwisata adalah lembaga yang mempunyai fokus tugas melaksanakan promosi pariwisata. Menurut kaidah bahasa, promosi adalah mengandung makna “perkenalan (dalam rangka memajukan usaha, dagang, dan sebagainya); reklame”<sup>4</sup> mengarahkan pada kegiatan yang dilakukan untuk meningkatkan hasil. Pada praktiknya badan promosi pariwisata tidak berperan maksimal dalam penyelenggaraan pariwisata. Di tingkat nasional terdapat lembaga BPPI yang dibentuk dengan Keppres BPPI adalah tindak lanjut amanat Pasal 36 ayat (3) UU Kepariwisataan. Lembaga BPPI tidak beraktifitas melaksanakan promosi pariwisata dikarenakan saat ini BPPI mengalami kekosongan keanggotaan baik dari unsur penentu

<sup>2</sup> Data BPS bulan Februari 2018.

<sup>3</sup> Artikel “Pariwisata Penyumbang Devisa Kedua”, diakses dari <http://www.tribunnews.com/nasional/2018/05/01/pariwisata-penyumbang-devisa-kedua> pada tanggal 18 Juni 2018.

<sup>4</sup> Definisi diakses dari <https://kbbi.web.id/promosi>, pada tanggal 18 Juni 2018.

kebijakan maupun unsur pelaksana. Pada tataran implementasi di tingkat daerah misalnya di Sumatera Barat telah diangkat anggota Badan Promosi Pariwisata Daerah (BPPD) Kota Padang berdasarkan keputusan walikota, namun demikian program kerja promosi pariwisata yang dirancang oleh BPPD tidak terealisasi. Adapun yang menjadi hambatan adalah hubungan kerja BPPD sebagai mitra pemerintah daerah tidak berjalan.

BPPI, BPPD provinsi dan BPPD kabupaten/kota masing-masing memiliki rincian tugas yang sama dan tidak terdapat perbedaan tugas yang jelas diantara ketiga lembaga tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 41 ayat (1) dan Pasal 48 ayat (1) UU Kepariwisataan. Tugas-tugas promosi masih bersifat umum dan belum rinci sehingga berpotensi tumpang tindih dalam pelaksanaannya di tingkat nasional maupun di tingkat daerah. Di sisi lain dalam penyelenggaraan kepariwisataan, saat ini sudah ada standar pariwisata<sup>5</sup> sebagaimana dikemukakan oleh Kemenpar mengenai standar yang berlaku untuk perhotelan, travel, restoran dan pemandu wisata. Standar usaha hotel ditetapkan dengan Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor PM.53/HM.001/MPEK/2013, Standar usaha *travel/jasa perjalanan wisata* ditetapkan dengan Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 4 Tahun 2014, standar usaha restoran ditetapkan dengan Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 11 Tahun 2014, Standar usaha pemandu wisata/jasa pramuwisata ditetapkan dengan Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 13 Tahun 2015. Terkait dengan standardisasi, dalam perkembangannya dengan mengacu pada kebutuhan masyarakat memunculkan fatwa Dewan Syariah Nasional (DSN) Majelis Ulama Indonesia Nomor 108/DSN-MUI/X/2016 tentang pedoman penyelenggaraan pariwisata berdasarkan prinsip syariah yang menjadi landasan standarisasi aspek-aspek wisata halal.

---

<sup>5</sup> Artikel “Ini Fatwa Pedoman Standardisasi Pariwisata Halal” diakses dari <https://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/fatwa/17/05/23/oqdfb7313-ini-fatwa-pedoman-standardisasi-pariwisata-halal>, pada tanggal 23 Mei 2017.

Mengacu pada kedudukan BPPI dan BPPD yang bertugas untuk meningkatkan penyelenggaraan kepariwisataan dengan mengembangkan citra kepariwisataan, kunjungan wisatawan, pendanaan, dan bisnis wisata, menjadikan BPPI (Pasal 41 ayat (2) huruf a UU Kepariwisataan) dan BPPD (Pasal 48 ayat (2) huruf a UU Kepariwisataan) sebagai koordinator promosi pariwisata terhadap kegiatan yang dilakukan dunia usaha di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Untuk kelancaran promosi pariwisata diperlukan adanya pedoman dalam kegiatan promosi pariwisata sebagai acuan bagi BPPI dan BPPD dalam menyelenggarakan kepariwisataan.

**b. Potensi tumpang tindih promosi pariwisata oleh badan promosi pariwisata dan Pemerintah/pemerintah daerah dalam membangun kepariwisataan.**

Struktur organisasi Kemenpar berdasarkan Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 11 Tahun 2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pariwisata, mencerminkan aspek pembangunan kepariwisataan (sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 UU Kepariwisataan) yaitu meliputi Deputi Bidang Pengembangan Industri dan Kelembagaan, Deputi Bidang Pengembangan Destinasi Pariwisata, Deputi Bidang Pengembangan Pemasaran I, dan Deputi Bidang Pengembangan Pemasaran II. Demikian juga struktur organisasi di pemerintah daerah misalnya Dinas Parekraf Provinsi Sumatera Barat yang meliputi Bidang Destinasi, Bidang Pemasaran, Bidang Industri, dan Bidang Kelembagaan. Terdapat irisan tugas Dinas Parekraf Provinsi Sumatera Barat dengan tugas badan promosi pariwisata, dimana tugas Dinas Pariwisata dijadikan arah kebijakan dalam pembangunan kepariwisataan. Gambaran irisan tugas sebagai arah kebijakan promosi adalah sebagaimana tercantum dalam tabel berikut :

Pembangunan Destinasi	Pembangunan Pemasaran	Pembangunan Industri	Pembangunan Kelembagaan
Perwilayahannya destinasi	Pengembangan pasar pariwisata	Penguatan struktur industri	Penguatan organisasi pariwisata
Pembangunan daya tarik	Pengembangan citra pariwisata	Peningkatan Daya saing produk	Pembangunan SDM pariwisata
Pembangunan aksesibilitas	Pengembangan kemitraan pemasaran	Pengembangan kemitraan usaha	Penyelenggaraan litbang
Pembangunan fasilitas umum dan fasilitas wisata	Pengembangan promosi pariwisata	Penciptaan kredibilitas bisnis	
Pemberdayaan masyarakat		Pengembangan tanggungjawab terhadap lingkungan	
Pengembangan investasi			

Adapun tugas badan promosi pariwisata sebagaimana tercantum dalam Pasal 41 ayat (1) dan Pasal 48 ayat (1) UU Kepariwisataan adalah:

*“Badan Promosi Pariwisata Indonesia mempunyai tugas :*

- a. meningkatkan citra kepariwisataan Indonesia;
- b. meningkatkan kunjungan wisatawan mancanegara dan penerimaan devisa;
- c. meningkatkan kunjungan wisatawan nusantara dan pembelanjaan;
- d. menggalang pendanaan dari sumber selain Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan; dan
- e. melakukan riset dalam rangka pengembangan usaha dan bisnis pariwisata”.

Dengan adanya potensi tumpang tindih tugas badan promosi pariwisata dengan kewenangan pemerintah/pemerintah daerah dalam implementasinya menunjukkan ketidakjelasan tugas dan fungsi BPPD. Pada praktiknya BPPD Kota Padang tidak banyak melakukan kegiatan promosi pariwisata.

Sesuai ketentuan Pasal 28, Pasal 29 dan Pasal 30 UU Kepariwisataan secara jelas memberikan kewenangan kepada pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota untuk memfasilitasi promosi pariwisata. Kemudian kepada menteri, gubernur, bupati/walikota diberi tugas mempromosikan pariwisata melalui kewajiban yang diamanahkan dalam Pasal 28 huruf e dan huruf f UU Kepariwisataan yaitu berwenang untuk menetapkan norma, standar, pedoman, prosedur, kriteria, dan sistem pengawasan dalam penyelenggaraan kepariwisataan, serta mengembangkan kebijakan pengembangan sumber daya manusia di bidang kepariwisataan.

Dalam pelaksanaannya misal di Sumatera Barat, Dinas Pariwisata menyelenggarakan kepariwisataan melalui kalender pariwisata dalam satu tahun yang memuat *event* pariwisata di 19 (sembilan belas) kabupaten/kota. Dalam hal ini BPPD Kota Padang tidak memberikan kontribusi dalam penyelenggaraan promosi pariwisata Sumatera Barat, melainkan ASITA Sumatera Barat yang mempunyai peran banyak dalam mempromosikan pariwisata bahkan sampai ke mancanegara. Walaupun posisi badan promosi pariwisata adalah sebagai lembaga swasta dan bersifat mandiri yang dibentuk dengan fasilitasi pemerintah (Pasal 36 UU Kepariwisataan) maupun pemerintah daerah (Pasal 43 UU Kepariwisataan) tetapi badan promosi pariwisata mempunyai fungsi sebagai mitra kerja pemerintah dan pemerintah daerah. UU Kepariwisataan berkaitan dengan UU Pemerintahan Daerah dalam memberi pedoman kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah dan pemerintah daerah dalam pembangunan kepariwisataan. Pasal 13 ayat (2) UU Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa untuk urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah atau provinsi adalah menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Dengan demikian seharusnya terjadi hubungan kerja antara pemerintah/pemerintah daerah dengan BPPI/BPPD.

**c. Masyarakat masih banyak yang belum aktif mempromosikan pariwisata daerahnya.**

Daerah di Indonesia masing-masing memiliki kekhasan budaya dan alam. Di era informasi teknologi, destinasi pariwisata dapat dengan cepat terinformasikan. Berita dalam media sosial destinasi pariwisata tersebut terlihat menarik, tetapi pada kenyataannya berbeda dengan kurang kebersihannya, penataan tempat belanja barang kekhasan daerah/cindera mata tidak rapi, sarana prasarana yang belum memadai, dll. Terlihat bahwa masyarakat belum seluruhnya peduli terhadap lokasi wisata di daerahnya. Peran serta masyarakat sangat dibutuhkan dalam kepariwisataan untuk mendukung promosi pariwisata, sehingga masyarakat juga berpotensi dalam pembangunan kepariwisataan.

### **3. Kesimpulan**

Dengan perkembangan penyelenggaraan pariwisata global, pada kenyataannya memerlukan peraturan sebagai dasar hukum penyelenggaraan kepariwisataan pada umumnya dan khususnya kegiatan promosi pariwisata. Terkait promosi pariwisata, perlu ada pedoman yang rinci dan komprehensif dalam kerangka peningkatan pembangunan kepariwisataan. Pedoman promosi pariwisata antara lain mencakup kriteria promosi dan koordinasi lembaga sebagai berikut :

- a. Kriteria promosi pariwisata yang dapat diusulkan sebagai acuan antara lain meliputi kejelasan dalam aspek: citra kepariwisataan, wisatawan mancanegara dan wisatawan nusantara, penerimaan devisa, dan pembelanjaan.
- b. Koordinasi antar lembaga pemerintah dan pemerintah daerah dengan badan promosi pariwisata terkait dengan hubungan kerja pelaksanaan promosi kepariwisataan.

Selain itu untuk kelancaran pelaksanaan mekanisme promosi pariwisata diperlukan dukungan antara lain ketersediaan sumber daya manusia yang kompeten, sarana dan prasarana, dan teknologi informasi.

Disamping itu juga dilakukan penguatan tugas badan promosi pariwisata baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Selanjutnya pemerintah dan pemerintah daerah melakukan sosialisasi peraturan/pedoman promosi pariwisata kepada masyarakat luas misalnya melalui *workshop*, seminar, dan *website*.

#### **4. Rekomendasi**

1. Kejelasan rumusan tugas badan promosi pariwisata tingkat pusat dan tingkat daerah perlu dijelaskan lebih lanjut dengan merujuk pada asas UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik antara lain meliputi kejelasan rumusan.
2. Ketentuan mengenai pedoman mengenai penyelenggaraan promosi pariwisata di tingkat pusat dan tingkat daerah perlu untuk diterbitkan. Pedoman promosi pariwisata yang diperlukan antara lain mencakup kriteria promosi pariwisata dan koordinasi lembaga.
3. Pemerintah dan pemerintah daerah perlu melakukan sosialisasi peraturan terkait kepariwisataan kepada masyarakat pada umumnya misalnya dalam bentuk *workshop*, seminar, *website*.

### **H. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil kajian, analisis dan evaluasi hasil pemantauan pelaksanaan UU Kepariwisataan yang telah dilakukan pemantauan oleh Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang Badan Keahlian DPR RI, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan UU Kepariwisataan belum optimal karena terdapat kendala/masalah terkait aspek substansi hukum, struktur hukum, sarana dan prasarana, pendanaan dan budaya hukum masyarakat.

#### **1. Substansi Hukum**

Pada substansi hukum dalam UU Kepariwisataan, masih terdapat permasalahan dalam lingkup norma dan implementasi substansi, antara lain:

No.	Ketentuan Pasal UU Kepariwisataan	Keterangan
1.	<p>Pasal 4</p> <p><i>"Kepariwisataan bertujuan untuk:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. meningkatkan pertumbuhan ekonomi;</li> <li>b. meningkatkan kesejahteraan rakyat;</li> <li>c. menghapus kemiskinan;</li> <li>d. mengatasi pengangguran;</li> <li>e. melestarikan alam, ling-kungan, dan sumber daya;</li> <li>f. memajukan kebudayaan;</li> <li>g. mengangkat citra bangsa;</li> <li>h. memupuk rasa cinta tanah air;</li> <li>i. memperkuuh jati diri dan kesatuan bangsa; dan</li> <li>j. mempererat persahabatan antarbangsa."</li> </ul>	<p>Pasal 4 UU Kepariwisataan tersebut belum mengakomodir tujuan pemajuan dan perlindungan terhadap kebudayaan sebagai salah satu tujuan dibentuknya UU Kepariwisataan. Adanya kekosongan hukum untuk mengakomodir kebutuhan masyarakat tersebut menyebabkan perlu adanya sebuah norma di dalam UU Kepariwisataan yang secara jelas mengamanatkan adanya perlindungan berupa affirmative action terhadap kebudayaan di daerah melalui pemerintah daerah.</p> <p>Pasal 4 UU Kepariwisataan belum sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf a UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu "asas kejelasan tujuan" karena kurangnya mengatur tujuan pemajuan dan perlindungan terhadap kebudayaan yang merupakan identitas bangsa Indonesia.</p>
2.	<p>Pasal 13 ayat (4)</p> <p><i>"Kawasan pariwisata khusus ditetapkan dengan undang-undang."</i></p>	<p>Pasal 13 ayat (4) UU Kepariwisataan yang mengamanatkan dibentuknya undang-undang baru tentang Kaparsus tidak menjadi perhatian khusus oleh pemerintah untuk dilaksanakan. Hal ini karena materi Kaparsus telah diatur dalam UU Kawasan Ekonomi Khusus.</p> <p>Pasal 13 ayat (4) UU Kepariwisataan belum sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur Pasal 5 huruf e UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu "asas kedayagunaan dan kehasilgunaan". Karena pasal tersebut tidak benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat dan materi muatannya telah diatur dalam UU Kawasan Ekonomi Khusus.</p>
3.	<p>Pasal 50 ayat (4)</p> <p><i>"Gabungan Industri Pariwisata Indonesia bersifat mandiri dan dalam melakukan kegiatannya bersifat nirlaba"</i></p>	<p>Keberadaan frasa "dalam melakukan kegiatannya bersifat nirlaba" dinilai oleh GIPI memberatkan kerja organisasi untuk mengumpulkan dana bagi operasional organisasi.</p> <p>Oleh karena itu, frasa tersebut juga menghambat penerapan "asas kedayagunaan dan kehasilgunaan" yang tertera dalam</p>

		Pasal 5 huruf e UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan karena keberadaannya menghalangi GIPI untuk mendapatkan manfaat sebesar-besarnya guna keberlangsungan roda organisasi.
4.	<p><i>Pasal 60</i></p> <p><i>"Pendanaan oleh pengusaha dan/ atau masyarakat dalam pembangunan pariwisata di pulau kecil diberikan insentif yang diatur dengan Peraturan Presiden"</i></p>	<p>Definisi "insentif" memiliki kerancuan karena insentif berkaitan dengan kemudahan mendapat perizinan, sedangkan pada tahun 2013 rezim perizinan sudah tidak ada lagi dan yang digunakan saat ini adalah TDUP. Ketentuan TDUP diatur melalui Permen TDUP dan bukan dengan peraturan presiden sebagaimana amanat pasal ini. Selain itu, ketentuan yang sama juga diatur dalam Pasal 23 ayat (2) UU Pengelolaan Wilayah Pesisir.</p> <p>Pasal 60 UU Kepariwisataan belum sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur Pasal 5 huruf e UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu "asas kedayagunaan dan kehasilgunaan". Hal ini dikarenakan terdapat dua ketentuan yang sama dalam undang-undang yang berbeda, dan pasal tersebut belum ditetapkan peraturan pelaksananya.</p>
5.	<p><i>Pasal 62</i></p> <p>(1) <i>"Setiap wisatawan yang tidak mematuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dikenai sanksi berupa teguran lisan disertai dengan pemberitahuan mengenai hal yang harus dipenuhi."</i></p> <p>(2) <i>Apabila wisatawan telah diberi teguran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan tidak diindahkannya, wisatawan yang bersangkutan dapat diusir dari lokasi perbuatan dilakukan."</i></p> <p><i>Pasal 63</i></p> <p>(1) <i>"Setiap pengusaha pariwisata yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 dan/atau Pasal 26 dikenai sanksi administratif."</i></p> <p>(2) <i>Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:</i></p>	<p>Pasal 62 dan Pasal 63 UU Kepariwisataan hanya mengatur mengenai sanksi administratif yang mungkin mengenai wisatawan yang melanggar ketentuan Pasal 25 saja, namun tidak memuat kejelasan mengenai institusi kementerian/lembaga mana yang memberikan sanksi terhadap wisatawan yang melanggar tersebut. Selain itu, apabila pemberian sanksi administratif diterapkan sebagaimana ketentuan tersebut, hal ini juga belum diatur mengenai lembaga mana yang akan melakukan pengawasan.</p> <p>Pasal 62 dan Pasal 63 UU Kepariwisataan belum sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf d UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu "asas dapat dilaksanakan" karena terdapat kerancuan siapa yang akan melakukan pengawasan dan tidak adanya kewenangan penyidikan. Selain itu juga belum sesuai dengan Pasal 5 huruf e UU</p>

	<p>a. teguran tertulis;</p> <p>b. pembatasan kegiatan usaha; dan</p> <p>c. pembekuan sementara kegiatan usaha.</p> <p>(3) Teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dikenakan kepada pengusaha paling banyak 3 (tiga) kali.</p> <p>(4) Sanksi pembatasan kegiatan usaha dikenakan kepada pengusaha yang tidak mematuhi teguran sebagaimana dimaksud pada ayat (3).</p> <p>(5) Sanksi pembekuan sementara kegiatan usaha dikenakan kepada pengusaha yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4)."</p>	<p>Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu "asas kedayagunaan dan kehasilgunaan". Hal ini disebabkan karena sanksi dalam pasal-pasal tersebut tidak digunakan oleh penegak hukum dalam memberikan sanksi bagi pelanggar.</p>
--	--	--

Sebagai tambahan, Kemenpar mengusulkan perlunya dilakukan penyempurnaan dengan menghapus beberapa pasal, antara lain:

- Pasal 13 ayat (4) UU Kepariwisataan mengenai Kawasan Pariwisata Khusus;
- Pasal 11 UU Kepariwisataan "*Pemerintah bersama lembaga yang terkait dengan kepariwisataan menyelenggarakan penelitian dan pengembangan kepariwisataan untuk mendukung pembangunan kepariwisataan*" agar diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait penelitian;
- Pasal 36–Pasal 49 UU Kepariwisataan mengenai Badan Promosi Pariwisata Indonesia dan Badan Promosi Pariwisata Daerah;
- Pasal 60 UU Kepariwisataan mengenai insentif dalam hal pendanaan oleh pengusaha dan/atau masyarakat dalam pembangunan pariwisata di pulau kecil.

Selain itu, terdapat perkembangan dalam sektor pariwisata yang belum didukung pengaturannya dalam UU Kepariwisataan yaitu:

- Pemberdayaan Komunitas

Pemberdayaan komunitas dalam pengembangan pariwisata belum diatur dalam UU Kepariwisataan sehingga pengelolaan pariwisata berbasis komunitas belum memiliki legitimasi hukum.

b. Desa Wisata

Program desa wisata sebagai bagian dari pemberdayaan masyarakat belum diatur dalam UU Kepariwisataan. Dalam program desa wisata terdapat beberapa usaha pariwisata yang dalam pelaksanaannya sulit untuk didaftarkan TDUP.

## **2. Struktur Hukum/Kelembagaan dan Hubungan Tata Kerja Kepariwisataan**

Pada struktur hukum/kelembagaan dalam UU Kepariwisataan, masih terdapat permasalahan dalam lingkup norma dan implementasi substansi, antara lain:

### **a. Kelembagaan Kepariwisataan**

Kewenangan dalam urusan kepariwisataan diatur melalui dua ketentuan yaitu UU Kepariwisataan dan UU Pemerintahan Daerah. UU Kepariwisataan melibatkan pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, BPPI, BPPD dan GIPI. Sedangkan dalam UU Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pariwisata merupakan urusan pemerintahan pilihan yang membagi kewenangan antara pemerintah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

### **b. Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Wewenang Kepariwisataan**

#### **1) Pemerintah**

Berdasarkan Pasal 28 UU Kepariwisataan, Pemerintah, dalam hal ini adalah Kemenpar, berperan sebagai regulator dalam menentukan kebijakan kepariwisataan, eksekutor atau pelaksana dalam melaksanakan kebijakan kepariwisataan, dan sekaligus sebagai evaluator dalam mengawasi penyelenggaraan kepariwisataan. Khusus pada sektor promosi pariwisata, Kemenpar bekerjasama dengan BPPI sebagai mitra kerja namun belum jelas bagaimana pembagian kewenangan, tugas, dan fungsi antara keduanya agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan sehingga menghambat upaya promosi pariwisata.

Dalam UU Pemerintahan Daerah terdapat dua ketentuan yang mengatur kewenangan pemerintah dalam kepariwisataan, yaitu Pasal 13 ayat (3) dan ayat (4), dan Lampiran UU Pemerintahan Daerah halaman 108 yang dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a) Ketentuan yang mengatur terkait penetapan dan pengelolaan daya tarik wisata dan destinasi pariwisata, kedua ketentuan tersebut telah sesuai dan tidak saling bertentangan.
- b) Ketentuan yang mengatur terkait pemasaran pariwisata dalam dan luar negeri mengenai daya tarik, destinasi dan kawasan strategis pariwisata nasional, UU Pemerintahan Daerah mengatur lebih rinci dari UU Kepariwisataan. Oleh karena itu, UU Kepariwisataan perlu dilakukan penyesuaian untuk melengkapi materi muatan yang lebih lengkap.
- c) Ketentuan yang mengatur terkait pengembangan ekonomi kreatif nasional dan kapasitas sumber daya manusia, UU Pemerintahan Daerah berwenang melakukan pengembangan, penyelenggaraan serta peningkatan sumber daya manusia, sedangkan dalam UU Kepariwisataan hanya berwenang dalam kebijakan pengembangan sumber daya manusia.

Dengan demikian, masih terdapat perbedaan diantara UU Kepariwisataan dan UU Pemerintahan Daerah yang mengatur kewenangan pemerintah, sehingga butuh penyesuaian antara UU Kepariwisataan dengan UU Pemerintahan Daerah perihal tersebut.

Permasalahan lainnya adalah belum maksimalnya upaya pengawasan dari pihak Pemerintah dalam penyelenggaraan kepariwisataan di Indonesia dan di daerah, sehingga menimbulkan beberapa permasalahan seperti TDUP, tenaga kerja asing, masalah standardisasi dan sertifikasi usaha, sertifikasi kompetensi tenaga kerja dan lain sebagainya. Atas hal tersebut maka timbul akibat yang disebabkan oleh

kurangnya pengawasan dalam penyelenggaraan kepariwisataan, yaitu berupa sulitnya melaksanakan penegakkan hukum dalam pelanggaran kepariwisataan.

## 2) Pemerintah Daerah

Pasal 29 dan Pasal 30 UU Kepariwisataan memberikan kewenangan pada pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota untuk menetapkan destinasi pariwisata dan melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata, namun apabila hal tersebut terjadi di wilayah lintas daerah, maka akan terdapat ketidakjelasan kewenangan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota, sehingga terkadang menimbulkan tumpang tindih kewenangan atau bahkan menimbulkan pengambilan kewenangan yang sebenarnya bukan merupakan kewenangan dari pemerintah daerah tersebut. Hal tersebut disebabkan karena tidak adanya pengaturan secara jelas perihal urusan kepariwisataan yang berada di lintas daerah dalam UU Kepariwisataan.

Pasal 29 dan Pasal 30 UU Kepariwisataan tersebut yang mengatur kewenangan pemerintah daerah dalam urusan kepariwisataan juga belum sesuai dan belum secara jelas mengatur kewenangan pemerintah daerah seperti yang diatur dalam UU Pemerintahan Daerah, sehingga masih butuh dilakukannya penyesuaian.

Permasalahan lainnya adalah kurangnya koordinasi dan kerja sama antara dinas pariwisata sebagai perwakilan pemerintah daerah dengan BPPD dalam melakukan promosi pariwisata di daerah, sedangkan dalam ketentuan Pasal 29 huruf f, Pasal 30 huruf f dan Pasal 49 UU Kepariwisataan, baik pemerintah daerah dan BPPD, keduanya memiliki fungsi/tugas untuk melakukan promosi pariwisata. Permasalahan tersebut disebabkan karena kurang efektifnya pembentukan dan

pelaksanaan tugas dari BPPD di beberapa daerah.

Lalu mengenai kurang maksimalnya pelaksanaan kewajiban pemerintah untuk melakukan pengembangan sumber daya manusia di bidang kepariwisataan berdasarkan Pasal 52 UU Kepariwisataan yang menyatakan:

*“Pemerintah dan Pemerintah Daerah menyelenggarakan pelatihan sumber daya manusia pariwisata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.*

Hal tersebut disebabkan oleh kurang tersedianya Lembaga Sertifikasi Profesi (LSP) dan kurangnya kegiatan pelatihan sumber daya manusia di bidang kepariwisataan.

### 3) Badan Promosi Pariwisata Indonesia (BPPI)

Kurangnya koordinasi antara BPPI dan BPPD dalam pelaksanaan Pasal 41 UU Kepariwisataan yang menyatakan:

*“Badan Promosi Pariwisata Indonesia mempunyai fungsi sebagai koordinator promosi pariwisata yang dilakukan dunia usaha di pusat dan daerah dan mitra kerja Pemerintah dan Pemerintah Daerah”*

Kurangnya koordinasi antara BPPI dan BPPD menyebabkan implementasi ketentuan tersebut dirasa belum efektif dan menimbulkan kurangnya sinergi antar program-program dari antar pihak. Hal tersebut salah satunya disebabkan oleh kurangnya eksistensi dari BPPD di beberapa daerah dalam melaksanakan tugasnya di bidang promosi pariwisata daerah.

### 4) Badan Promosi Pariwisata Daerah (BPPD)

Pasal 48 ayat (1) dan ayat (2) UU Kepariwisataan memberikan tugas dan fungsi BPPD dalam upaya promosi pariwisata, namun pada pelaksanaannya BPPD di beberapa daerah tidak melaksanakan kewajiban, tugas, dan wewenangnya dengan baik dalam hal upaya promosi pariwisata. Hal ini disebabkan karena kurangnya eksistensi dan komitmen

dibentuknya BPPD dalam melakukan kegiatan upaya promosi pariwisata.

### 5) Gabungan Industri Pariwisata Indonesia (GIPI)

Pasal 50 ayat (2) UU Kepariwisataan yang mengatur mengenai keanggotaan GIPI yang terdiri dari:

- a. pengusaha pariwisata;
- b. asosiasi usaha pariwisata;
- c. asosiasi profesi; dan
- d. asosiasi lain yang terkait langsung dengan pariwisata.

Namun terdapat permasalahan perihal adanya ketidakjelasan pengaturan mengenai asosiasi-asosiasi kepariwisataan apa saja yang dapat terlibat dalam penyelenggaraan kepariwisataan di Indonesia, sehingga menimbulkan adanya beberapa asosiasi kepariwisataan yang tidak jelas dan tidak bertanggung jawab bergabung dalam kegiatan kepariwisataan termasuk dalam kepengurusan BPPD di beberapa daerah.

## c. Hubungan Tata Kerja Kepariwisataan

### 1) Mekanisme Kerja dalam Koordinasi Lintas Sektor Kepariwisataan

Hubungan koordinasi lintas sektor yang dilakukan oleh pemerintah, diatur dalam Pasal 33 sampai dengan Pasal 35 UU Kepariwisataan. Koordinasi lintas sektor tersebut secara teknis telah diatur dalam Perpres Lintas Sektor Kepariwisataan. Berdasarkan Peraturan Presiden tersebut maka dibentuk Tim Koordinasi Kepariwisataan guna memperlancar pelaksanaan koordinasi strategis lintas sektor yang dilakukan oleh pemerintah, yang dimana hubungan kerja Tim Koordinasi Kepariwisataan bersifat koordinatif dan konsultatif dalam rangka sinkronisasi, harmonisasi, dan integrasi kebijakan dan program masing-masing kementerian/lembaga dalam penyelenggaraan kepariwisataan.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa koordinasi lintas sektor yang dilakukan pemerintah yaitu dalam urusan kebijakan, program dan kegiatan kepariwisataan. Dalam koordinasi lintas sektor tersebut tentunya dibutuhkan beberapa pihak sebagai pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan kepariwisataan pada masing-masing bidang berdasarkan UU Kepariwisataan, yaitu dengan adanya pihak-pihak sebagai perwakilan unsur pemerintah. Beberapa pihak yang diatur di dalam UU Kepariwisataan ini terdiri dari beberapa instansi pemerintah yang diuraikan dalam Penjelasan Pasal 33 UU Kepariwisataan.

## 2) Mekanisme Kerja dalam Penyelenggaraan Pembangunan Kepariwisataan

Pembangunan kepariwisataan identik dan tidak dapat terlepas dari penyusunan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan baik lingkup nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, sehingga pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota berdasarkan Pasal 28, Pasal 29, dan Pasal 30 UU Kepariwisataan memiliki kewenangannya masing-masing dalam menyusun Rencana Induk Pembangunan. Dalam melaksanakan kewenangannya tersebut, pemerintah dan pemerintah daerah melibatkan pemangku kepentingan yang terlibat dalam penyelenggaraan kepariwisataan di lingkup wilayah tersebut.

Berdasarkan pemantauan UU Kepariwisataan di beberapa daerah, pemerintah dan pemerintah daerah menyatakan telah melaksanakan penyusunan Rencana Induk Pembangunan tersebut sesuai dengan amanat UU Kepariwisataan dengan melibatkan para pemangku kepentingan. Namun demikian, masih terdapat permasalahan dalam implementasinya seperti indikasi pembangunan kepariwisataan yang seiring berjalannya waktu hanya berdasarkan motif bisnis/ekonomi dan dilaksanakan dengan dominasi nilai-nilai modernisasi, dan tidak memperhatikan lagi nilai-nilai budaya maupun ciri khas daerah setempat.

### 3) Mekanisme Kerja dalam Penyelenggaraan Promosi Pariwisata

Penyelenggaraan promosi pariwisata menjadi tanggung jawab baik pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota, hal tersebut diamanatkan oleh Pasal 28 huruf i, Pasal 29 huruf f, dan Pasal 30 huruf f. Komitmen pemerintah dan pemerintah daerah dalam memfasilitasi dan melakukan upaya promosi pariwisata berdasarkan UU Kepariwisataan, dapat dilihat dari adanya amanat UU Kepariwisataan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah, yaitu pemerintah dengan membentuk BPPI berdasarkan Pasal 36 UU Kepariwisataan dan pemerintah daerah yang membentuk BPPD berdasarkan Pasal 43 ayat (1) UU Kepariwisataan.

Namun, secara nyata pelaksanaan amanat UU Kepariwisataan tersebut tidak selalu berjalan lancar, terbukti dari masih terdapat beberapa daerah yang belum memiliki BPPD, atau bahkan daerah tersebut sudah memiliki BPPD namun tidak dapat berjalan efektif dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya serta koordinasinya bersama pemerintah daerah, seperti yang dirasakan oleh Dinas Parekraf Sumatera Barat dengan BPPD Provinsi Sumatera Barat. Padahal pemerintah dan BPPI serta pemerintah daerah merupakan 2 (dua) lembaga/organisasi yang seharusnya saling mendukung dan melengkapi sebagai mitra kerja dalam upaya promosi pariwisata di Indonesia dan/atau lingkup wilayah masing-masing pemerintah daerah.

Permasalahan lain yaitu selain pemerintah, pemerintah daerah, BPPI, BPPD dan GIPI yang menjadi subjek yang diatur dalam UU Kepariwisataan, terdapat pengusaha pariwisata. Namun perihal tersebut masih terdapat kekurangan, yaitu apabila sesuai dengan amanat Pasal 22 huruf b UU Kepariwisataan mengenai hak dari pengusaha pariwisata, yang berbunyi "*b. membentuk dan menjadi anggota asosiasi kepariwisataan*" maka seharusnya asosiasi-asosiasi dari pengusaha pariwisata

juga ikut diatur di dalam UU Kepariwisataan, karena mereka juga turut andil dalam urusan kepariwisataan di Indonesia, beberapa diantaranya asosiasi pengusaha pariwisata di Indonesia yang sudah terbentuk dan berjalan sampai sekarang yaitu ASITA, HPI dan PHRI.

Hal ini menurut BPPB Provinsi Nusa Tenggara Barat memerlukan kejelasan pihak asosiasi mana yang dapat terlibat dalam penyelenggaraan kepariwisataan khususnya dalam keanggotaannya di BPPI dan/atau BPPD untuk melakukan upaya promosi pariwisata, untuk mencegah adanya asosiasi lain yang tidak jelas dan tidak bertanggung jawab dalam penyelenggaraan kepariwisataan di Indonesia.

#### 4 Mekanisme Kerja dalam Penyelenggaraan Pelatihan Sumber Daya Manusia di Bidang Kepariwisataan

Pelatihan sumber daya manusia di bidang kepariwisataan oleh pemerintah dan pemerintah daerah merupakan hal yang sangat penting, mengingat sumber daya manusia merupakan unsur yang terlibat langsung dalam penyelenggaraan kepariwisataan tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 52 UU Kepariwisataan.

Ketentuan tersebut tidak mewajibkan kepada pemerintah dan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pelatihan sumber daya manusia di bidang kepariwisataan. Apabila melihat pada Pasal 23 ayat (1) UU Kepariwisataan tentang Kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah, maka juga tidak terdapat kewajiban untuk melaksanakan penyelenggaraan pelatihan sumber daya manusia di bidang pariwisata. Hal ini berimplikasi pada kurangnya kualitas sumber daya manusia di bidang pariwisata di Indonesia, sehingga dikhawatirkan semakin beratnya daya saing tenaga kerja di bidang kepariwisataan di Indonesia baik yang merupakan warga negara Indonesia sendiri maupun warga negara asing.



## 5) Mekanisme Kerja dalam Penentuan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional

Pasal 12 ayat (1) huruf c UU Kepariwisataan yang mengatur ketentuan tentang aspek dalam penetapan kawasan strategis yaitu lokasi strategis yang berperan menjaga persatuan bangsa dan keutuhan wilayah. Dalam penentuan lokasi strategis tersebut, terdapat ketidaksinkronan antara penetapan KSPN dengan KSN yang dimiliki oleh Kementerian ATR.

Pariwisata merupakan kegiatan yang diwujudkan dan digambarkan dalam pola ruang yang didukung oleh struktur ruang yang berupa infrastruktur. Sifat rencana tata ruang salah satunya adalah hierarki (diatur dalam PP Nomor 26 Tahun 2008 yang diubah dengan PP Nomor 13 Tahun 2017) yang mengatur tentang hal-hal yang sifatnya strategis dan bukan detail dan perencanaan secara detail dari perencanaan tata ruang secara hierarki tersebut diatur dalam UU Penataan Ruang. Dalam rangka pengaturan kepariwisataan, seperti di kawasan Candi Borobudur diatur secara detail hingga pada skala bangunan, pengaturan seperti ini dilaksanakan dalam rencana tata ruang kawasan Kyoto di Jepang yang melakukan pengaturan hingga detail bahan bangunan. Namun menurut Kementerian ATR, semua kawasan strategis pariwisata nasional tidak serta merta ditetapkan menjadi kawasan strategis nasional dalam rencana tata ruang nasional.

Terkait tata ruang dan program-program pariwisata yang berkaitan dan berimplikasi terhadap tata ruang harus tertera dalam rencana tata ruang. Sebagai contoh, kawasan Labuan Bajo, ketika investor tertarik melakukan investasi, dalam rencana tata ruangnya tidak tercantum rencana strategis pariwisata sehingga tidak dapat dilakukan investasi yang diinginkan.

Rencana tata ruang ini berpengaruh dalam proses perizinan. Apabila dipaksakan dibuat kebijakan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang ada, maka kepala daerah ataupun

yang memberikan izin dapat dikenakan sanksi pidana. Oleh karenanya, rencana tata ruang harus dibuat secara komprehensif yang merupakan konsensus yang mewadahi kepentingan banyak pihak. Ketentuan-ketentuan terkait kepariwisataan seharusnya menegaskan adanya kesesuaian dengan rencana tata ruang sehingga rencana induk kepariwisataan harus masuk dalam rencana tata ruang. Pengaturan perencanaan tata ruang di daerah mengacu pada Permendagri Penyelenggaraan Penataan Ruang Di Daerah.

#### **d. Pengawasan Penyelenggaraan Kepariwisataan**

Pasal 23 ayat (2) UU Kepariwisataan terkait pengawasan dan pengendalian kepariwisataan dilaksanakan dengan Perpres Pengawasan dan Pengendalian Kepariwisataan. Perpres tersebut memberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan kepada menteri, gubernur, dan bupati/walikota.

Pengawasan oleh gubernur dan bupati/walikota dilakukan satuan kerja perangkat daerah yang menangani bidang pengawasan, dan apabila tidak ada maka gubernur dan bupati/walikota dapat menunjuk satuan kerja perangkat daerah lainnya. UU Kepariwisataan juga memberikan kewenangan yang berkaitan dengan pengawasan kepariwisataan kepada pemerintah melalui amanat Pasal 28 huruf f dan huruf m UU Kepariwisataan

Berdasarkan peraturan-peraturan tersebut di atas, pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban dan berwenang dalam pengawasan kepariwisataan. Namun, selama ini pengawasan kepariwisataan yang dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah masih belum optimal, terlihat dari adanya beberapa permasalahan antara lain mengenai TDUP, masalah tenaga kerja asing, masalah standardisasi dan masalah sertifikasi usaha, masalah sertifikasi kompetensi tenaga kerja dan lain sebagainya.

Terjadinya permasalahan-permasalahan tersebut disebabkan karena kurangnya pengawasan yang dilakukan pemerintah dan

pemerintah daerah dalam penyelenggaraan kepariwisataan, serta masih banyaknya sistem, regulasi dan eksekusi yang harus dibenahi dalam melaksanakan fungsi pengawasan kepariwisataan tersebut.

#### e. Penegakan Hukum Kepariwisataan

Dalam UU Kepariwisataan mengatur mengenai sanksi administrasi dan ketentuan pidana. Sanksi administrasi dalam UU Kepariwisataan tercantum di dalam Pasal 62 dan Pasal 63. Pasal 63 UU Kepariwisataan mengatur mengenai sanksi administrasi yang dilakukan oleh wisatawan, sedangkan Pasal 63 UU Kepariwisataan mengatur mengenai sanksi administratif yang dilakukan oleh pengusaha pariwisata dan untuk ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 64 UU Kepariwisataan.

Melihat pasal-pasal mengenai sanksi administratif dan ketentuan pidana dalam UU Kepariwisataan tersebut masih belum memiliki kejelasan dan ketegasan mengenai siapa yang memiliki kewenangan untuk melakukan penegakan hukum, bagaimana cara maupun proses penegakan hukumnya, bagaimana dalam pengawasan penegakan hukumnya. Penegakan hukum yang dilakukan juga ditujukan hanya kepada wisatawan dan pengusaha pariwisata saja, padahal sudah jelas di dalam UU Kepariwisataan sudah mengatur beberapa lembaga dan badan yang terlibat di dalam urusan kepariwisataan, namun tidak diatur untuk sanksi administratif dan ketentuan pidana terhadap lembaga dan badan tersebut karena kurangnya pengawasan penegakan hukum sangat sulit untuk dilaksanakan, apalagi di daerah-daerah. Sebenarnya, pemerintah dan pemerintah daerah sudah melakukan upaya untuk memperingatkan terhadap pelanggaran hukum di sektor kepariwisataan, contohnya adanya tulisan yang dipasang di wilayah candi Borobudur “dilarang mencoret-coret”, seperti di pantai Kuta yang disepanjang pantai terdapat tulisan “dilarang membuang sampah sembarangan”. Hal-hal tersebut sudah sebagai upaya dalam penegakan hukum di tempat wisata.

### **3. Sarana dan Prasarana Kepariwisataan**

Koordinasi strategis lintas sektor pada tataran kebijakan, program dan kegiatan kepariwisataan sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UU Kepariwisataan belum berjalan secara optimal, meskipun sudah diundangkan dalam Perpres Lintas Sektor Kepariwisataan. Hal ini disebabkan karena kurangnya koordinasi antar sektor dalam hal ini Kemenpar dengan kementerian terkait lainnya.

Ketentuan dalam Penjelasan UU Kepariwisataan sudah secara jelas bahwa urusan kepariwisataan merupakan tanggung jawab bersama antar instansi pemerintah terkait baik di pusat maupun di daerah. Permasalahan yang sering terjadi pada sarana dan prasarana umum kepariwisataan adalah ketidakselarasan pembangunan infrastruktur antar pemangku kepentingan yang ada di tempat objek daerah pariwisata yang terjadi akibat kurangnya koordinasi antar kementerian/lembaga dan minimnya alokasi kepariwisataan yang dianggarkan untuk pembangunan sarana dan prasarana kepariwisataan.

### **4. Pendanaan Kepariwisataan**

Ketentuan pendanaan yang diatur dalam ketentuan Pasal 57 UU Kepariwisataan harus dikaji kembali, sebab alokasi dana yang berasal dari APBN, APBD, atau sumber lain yang sah sangat terbatas jumlahnya. Perlu diciptakan strategi pendanaan model baru misalnya melalui pelibatan masyarakat (*community based investment*). Hal ini sangat penting untuk mendorong minat masyarakat berperan serta secara aktif dalam mengelola usaha pariwisata berbasis masyarakat, mengingat berdasarkan Pasal 57 UU Kepariwisataan juga mengatur bahwa pendanaan pariwisata juga salah satunya bersumber dari masyarakat.

Terkait pengaturan hibah kepada lembaga BPPI maupun BPPD, di daerah banyak terkendala penganggarannya disebabkan asosiasi yang menjadi anggota BPPD masih belum berbentuk badan hukum sehingga hal tersebut menghambat dicairkannya dana hibah di daerah untuk upaya promosi dan pembangunan pariwisata.

Kewenangan pengelolaan dan pendanaan cagar budaya yang menjadi destinasi wisata dikelola oleh pemerintah untuk tingkat nasional, pemerintah provinsi untuk tingkat provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota untuk tingkat kabupaten/kota. Namun di sisi lain, ketidakjelasan status BPPI dan BPPD berimplikasi pada pendanaan dari pemerintah dan pemerintah daerah.

Terdapat daerah yang merasa ketentuan dana bagi hasil pada UU Pemerintahan Daerah yang tidak adil, sebab daerah tersebut tidak memiliki sumber daya alam tetapi pemasukan bagi negara di bidang kepariwisataan menyumbang devisa yang besar. Jika merujuk pada UU Pemerintahan Daerah, dana bagi hasil hanya diberikan pada pemerintah daerah yang memiliki pemasukan yang bersumber dari sumber daya alam. Hal ini tentunya membuat daerah yang berkarakteristik memiliki industri pariwisata kelas dunia merasa tidak mendapatkan perlakuan yang adil terkait perimbangan keuangan pusat dan daerah.

## **5. Peran Serta Masyarakat dalam Pembangunan Kepariwisataan**

Pelibatan masyarakat dalam pembangunan kepariwisataan penting dilakukan dengan menyesuaikan sesuai karakter masyarakat setempat, melalui proses dari tahap perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pariwisata sehingga muncul suatu sistem evaluasi dari kegiatan rencana pembangunan kepariwisataan dan menjadi masukan bagi proses pengembangan selanjutnya.

Dalam pelaksanaannya di beberapa daerah, masih terdapat beberapa masalah antara lain :

a. Pemahaman Masyarakat terhadap UU Kepariwisataan

Dalam melakukan usaha pariwisata, ada beberapa hal yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha dan pekerja pariwisata seperti sertifikasi untuk mendukung peningkatan mutu produk pariwisata, pelayanan, dan pengelolaan kepariwisataan sesuai yang diatur pada PP Sertifikasi Kompetensi dan Usaha Priwisata. Bahwa dari hasil pemantauan UU Kepariwisataan di daerah, masih banyak pelaku industri pariwisata belum menganggap penting adanya sertifikasi

usaha pariwisata. Hal ini dapat terjadi dikarenakan kurangnya sosialisasi terhadap pelaksanaan sertifikasi usaha serta kurangnya kesadaran pengusaha pariwisata.

b. Penyelenggaraan Kepariwisataan Belum Sesuai dengan Prinsip Kearifan Lokal

Sesuai dengan prinsip-prinsip kepariwisataan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 UU Kepariwisataan belum sepenuhnya dapat dilaksanakan terutama pada unsur kearifan lokal, keterpaduan antar sektor dan menjunjung tinggi norma agama. Jika ditelaah lebih lanjut, salah satu tujuan dari kepariwisataan yaitu memajukan kebudayaan, maka kepariwisataan harus diselenggarakan sesuai dengan prinsip kearifan lokal. Budaya mencerminkan keadaan sosial dan alam suatu wilayah yang kemudian menjadi daya tarik wisata. Sehingga diharapkan kepariwisataan dapat diselenggarakan sesuai dengan prinsip kearifan lokal untuk mendukung tujuan kepariwisataan sesuai yang diamanatkan undang-undang.

## I. Rekomendasi

### 1. Substansi Hukum Kepariwisataan

- a. Pasal 13 ayat (4), Pasal 60, Pasal 62 dan Pasal 63 UU Kepariwisataan perlu dilakukan perubahan dan penyesuaian norma karena masih terdapat sejumlah inkonsistensi dan juga permasalahan implementasi.
- b. Pasal 4 dan Pasal 50 ayat (4) UU Kepariwisataan perlu dilakukan pengkajian ulang mengenai untuk menyesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan peraturan perundang-undangan yang telah ada dengan pengaturan terkait kepariwisataan.

### 2. Struktur Hukum/Kelembagaan Kepariwisataan

- a. Ketentuan mengenai kewenangan dan batasan-batasan kewenangan setiap kementerian/lembaga dalam UU Kepariwisataan perlu diatur lebih lanjut.

- b. Ketentuan mengenai koordinasi dan kerjasama antar kementerian/lembaga dalam UU Kepariwisataan perlu dilakukan penguatan.
- c. Ketentuan mengenai pengaturan asosiasi-asosiasi pengusaha pariwisata dalam UU Kepariwiataan perlu ditambahkan, karena asosiasi-asosiasi tersebut sangat berpengaruh terhadap kepariwisataan di Indonesia.
- d. Pasal 62 dan Pasal 63 UU Kepariwisataan perlu diatur lebih lanjut mengenai lembaga yang berwenang dalam hal penegakkan hukum dan sanksi untuk melaksanakan Pasal 62 dan Pasal 63 UU Kepariwisataan.
- e. Semua ketentuan UU Kepariwisataan perlu dilakukan penyesuaian dengan UU Pemerintahan Daerah, terutama perihal pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

### **3. Sarana dan Prasarana Kepariwisataan**

Pelaksanaan UU Kepariwisataan perlu dievaluasi mengenai koordinasi antara kementerian dan lembaga terkait baik di pusat maupun di daerah agar pembangunan infrastruktur sarana dan prasarana kepariwisataan menjadi jelas dan tepat sasaran. Selain itu, perlu adanya evaluasi kebijakan dari pemerintah terkait dengan urusan kepariwisataan agar tidak terjadi tumpang tindih dengan peraturan lainnya, mengingat bahwa kepariwisataan merupakan urusan pilihan masing-masing daerah.

### **4. Pendanaan Kepariwisataan**

- a. Ketentuan dalam UU Kepariwisataan mengenai hal pendanaan yang dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah perlu memperhatikan kewenangannya masing-masing terkait kegiatan kepariwisataan, sebab hal ini berimplikasi pada tanggung jawab pendanaan. Tentunya wewenang tersebut harus berjalan searah dengan alokasi anggaran untuk operasional kepariwisataannya yang memadai.

- b. Status pendanaan bagi BPPI dan BPPD perlu ditegaskan berasal dari anggaran APBN atau APBD, sebab pembentukan BPPI dan BPPD merupakan amanat UU Kepariwisataan namun dengan status swasta dan mandiri.
- c. Pendanaan BPPI dan BPPD perlu diatur mekanisme baru dalam UU Kepariwisataan untuk mengakomodir tugas dan fungsinya sebagai mitra kerja pemerintah.
- d. UU Pemerintahan Daerah perlu dilakukan pengkajian ulang terkait dana bagi hasil karena bagi daerah yang sumber pemasukan utamanya dari sektor pariwisata dan menghasilkan devisa yang besar bagi negara.

## **5. Peran Serta Masyarakat dalam Pembangunan Kepariwisataan**

- a. Penyelenggara usaha pariwisata perlu melakukan sosialisasi lebih lanjut bagi masyarakat agar sesuai ketentuan UU Pariwisata.
- b. Materi muatan UU Kepariwisataan perlu dilakukan penyesuaian agar sesuai prinsip kearifan lokal yang berlaku di masyarakat dalam rangka memajukan kebudayaan.



## SAMBUTAN



Puji syukur kita panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat-Nya sehingga kami menyambut baik dan mengapresiasi kepada Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang sebagai salah satu unsur pendukung DPR RI di bawah Badan Keahlian DPR RI yang telah menyelesaikan Kajian, Analisis, dan Evaluasi Undang-Undang Nomor 10 Tahun

2009 tentang Kepariwisataan.

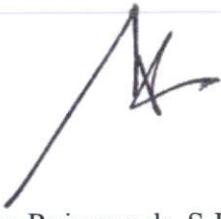
Buku yang kami beri judul “Kajian, Analisis, dan Evaluasi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan”, merupakan satu diantara hasil kajian yang disusun oleh Badan Keahlian DPR RI yang dapat dijadikan bahan referensi, masukan awal bagi alat kelengkapan Dewan dalam menjalankan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan yang tentunya akan ditindaklanjuti oleh DPR RI melalui Badan Legislasi dan Komisi-Komisi dalam rapat kerja, rapat dengar pendapat, dan mekanisme pengawasan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

Kami menyadari bahwa buku ini masih terdapat kekurangan, untuk itu saran dan masukan serta kritik konstruktif sebagai perbaikan isi dan struktur

penyajian sangat kami harapkan, agar dapat menghasilkan kajian dan telaahan yang lebih baik di masa depan.

Jakarta, Juni 2018

Kepala Badan Keahlian DPR RI



K. Johnson Rajaguguk, S.H., M.Hum

NIP. 195811081983031006

## KATA PENGANTAR



Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan menjadi landasan hukum atas penyelenggaraan kepariwisataan di Indonesia, sehingga efektivitas pelaksanaan dari undang-undang tersebut perlu dipantau. Selama pelaksanaan undang-undang tersebut, ditemukan banyak permasalahan terkait materi substansi, struktur hukum, sarana dan prasarana, budaya hukum dan pendanaan, baik yang memiliki disharmoni dengan peraturan perundang-undangan lain, ataupun permasalahan implementasi yang dihadapi oleh para pemangku kepentingan di pusat dan daerah.

Pada tahun 2018, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI telah melaksanakan pemantauan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan di empat provinsi yaitu Sumatera Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, Bali, dan Nusa Tenggara Barat. Selain itu, kami mengadakan diskusi dengan para pemangku kepentingan, akademisi, LSM dan profesional untuk memperoleh data dan informasi terkait dengan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan.

Kami menyadari Buku Kajian, Analisis, dan Evaluasi ini belum sempurna, namun kami harapkan kajian pemantauan ini dapat bermanfaat dan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR RI atas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan dan dapat memberikan masukan untuk penyusunan Prolegnas Tahun 2019.

Jakarta, Juni 2018

Kepala Pusat

Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang,



**Rudi Rochmansyah, S.H., M.H.**

NIP. 196902131993021001

## DAFTAR ISI

<i>EXECUTIVE SUMMARY .....</i>	v
SAMBUTAN .....	lxiii
KATA PENGANTAR .....	lxv
DAFTAR ISI .....	lxvii
DAFTAR GAMBAR .....	lxix
DAFTAR TABEL .....	lxxi
GLOSARIUM .....	lxxiii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Permasalahan .....	7
C. Maksud dan Tujuan .....	7
D. Metode Pemantauan .....	8
E. Daerah Pemantauan .....	8
F. Pelaksana Pemantauan .....	9
G. Tugas Tim .....	9
BAB II TINJAUAN YURIDIS PENYELENGGARAAN KEPARIWISATAAN DI INDONESIA .....	11
A. Analisis dan Evaluasi Undang Undang yang Memiliki Keterkaitan dengan UU Kepariwisataan .....	11
B. Analisis dan Evaluasi Peraturan Pelaksanaan UU Kepariwisataan dan Peraturan Perundang-Undangan Terkait .....	23
BAB III HASIL PEMANTAUAN PELAKSANAAN UU KEPARIWISATAAN .....	25
A. Deskripsi dan Kondisi Umum Penyelenggaraan Kepariwisataan di Indonesia .....	25
B. Catatan dan Masukan Narasumber Pusat .....	29
1. Kementerian Pariwisata .....	29
2. Direktorat Jenderal Kebudayaan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan .....	34

3. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional .....	41
4. Badan Ekonomi Kreatif .....	48
5. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta .....	50
6. Lembaga Sertifikasi Usaha PT. Sucofindo International Certification Service (Persero) .....	53
7. Gabungan Industri Pariwisata Indonesia .....	57
 C. Pemantauan di Pemerintah Daerah .....	59
1. Daerah Istimewa Yogyakarta .....	59
2. Sumatera Barat .....	88
3. Bali .....	116
4. Nusa Tenggara Barat .....	136
 <b>BAB IV KAJIAN, ANALISIS, DAN EVALUASI PEMANTAUAN PELAKSANAAN UU KEPARIWISATAAN .....</b>	<b>155</b>
A. Substansi Hukum .....	155
B. Struktur Hukum/Kelembagaan Kepariwisataan .....	174
1. Kelembagaan Kepariwisataan .....	174
2. Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Wewenang .....	175
3. Hubungan Tata Kerja Kepariwisataan .....	216
4. Pengawasan Kepariwisataan .....	225
5. Penegakan Hukum Kepariwisataan .....	228
C. Sarana dan Prasarana .....	231
D. Pendanaan Kepariwisataan .....	236
E. Peran Serta Masyarakat dalam Pembangunan Kepariwisataan .....	245
 <b>BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI .....</b>	<b>255</b>
A. Kesimpulan .....	255
B. Rekomendasi .....	272
 <b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>275</b>
 <b>DAFTAR TIM KERJA .....</b>	<b>277</b>

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Pembangunan Kepariwisataan Nasional .....	25
Gambar 2.	Peta Sebaran 88 KSPN .....	26
Gambar 3.	Pertumbuhan Wisman Indonesia dengan Pasar Regional dan Global .....	28
Gambar 4.	Kontribusi Pariwisata terhadap PDB, Devisa, dan Kesempatan Kerja .....	28
Gambar 5.	Diskusi dengan Kementerian Pariwisata .....	30
Gambar 6.	Diskusi dengan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan ...	35
Gambar 7.	Kementerian/lembaga terkait dalam Penanganan Kebudayaan .....	37
Gambar 8.	Diskusi dengan Kementerian Agraria dan Tata Ruang .....	42
Gambar 9.	Diskusi dengan Badan Ekonomi Kreatif .....	48
Gambar 10.	Diskusi dengan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta .....	51
Gambar 11.	Diskusi dengan (LSU) PT. Sucofindo (Persero) .....	54
Gambar 12.	Diskusi dengan Gabungan Industri Pariwisata Indonesia (GIPI) .....	57
Gambar 13.	Diskusi dengan Dinas Pariwisata DI Yogyakarta .....	61
Gambar 14.	Diskusi dengan Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta dan Badan Promosi Pariwisata Kota Yogyakarta .....	66
Gambar 15.	Diskusi dengan Pusat Studi Pariwisata UGM .....	72
Gambar 16.	Diskusi dengan PT. TWC .....	81
Gambar 17.	Diskusi dengan PT. TWC .....	83
Gambar 18.	<i>Forum Group Discussion</i> dengan HPI Yogyakarta, PHRI Yogyakarta, ASITA Yogyakarta .....	85

Gambar 19. Diskusi dengan Dinas Parekref Sumatera Barat .....	89
Gambar 20. Rencana Pelaksanaan Gerakan Terpadu Pengembangan Kepariwisataan Sumatera Barat .....	91
Gambar 21. Diskusi dengan Fakultas Pariwisata dan Perhotelan UNP .....	94
Gambar 22. Diskusi dengan Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat .....	100
Gambar 23. Diskusi dengan (HPI) Sumatera Barat .....	104
Gambar 24. Diskusi dengan PHRI Sumatera Barat .....	107
Gambar 25. Diskusi dengan BPPD Kota Padang .....	111
Gambar 26. Diskusi dengan ASITA Sumatera Barat .....	114
Gambar 27. Diskusi dengan BPPD Provinsi Bali dan GIPI Bali .....	117
Gambar 28. Diskusi dengan BPPD Bali dan GIPI Bali .....	119
Gambar 29. Diskusi dengan ASITA Bali .....	123
Gambar 30. Diskusi dengan PHRI Bali .....	124
Gambar 31. Diskusi Dengan Dinas Pariwisata Provinsi Bali .....	126
Gambar 32. Diskusi dengan Dinas Kebudayaan Provinsi Bali .....	128
Gambar 33. Diskusi dengan Pusat Penelitian Kebudayaan dan Pariwisata Universitas Udayana .....	130
Gambar 34. Diskusi dengan BPPD, ASITA dan PHRI NTB .....	137
Gambar 35. Diskusi dengan Poltekpar Lombok .....	141
Gambar 36. Diskusi dengan Dinas Pariwisata Provinsi NTB .....	144
Gambar 37. Diskusi dengan HPI NTB .....	148
Gambar 38. Diskusi dengan ITDC Mandalika .....	152

## **DAFTAR TABEL**

Tabel 1.	Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pariwisata .....	19
Tabel 2.	Analisis Undang-Undang yang Terkait dengan UU Kepariwisataan .....	21
Tabel 3.	Analisis Peraturan Perundang-Undangan .....	24
Tabel 4.	Data Wisatawan Mancanegara yang Datang ke Indonesia .....	27
Tabel 5.	Kewenangan Pemerintah dalam Urusan Kepariwisataan .....	180
Tabel 6.	Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pariwisata .....	189
Tabel 7.	Lampiran III UU Pemerintahan Daerah Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Kebudayaan .....	245



## **GLOSARIUM**

### **A. Peraturan Perundangan-Undangan**

1. UUD NRI Tahun 1945 : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. UU Penataan Ruang : Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
3. UU Pengelolaan Wilayah Pesisir : Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
4. UU Penerbangan : Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan
5. UU Kepariwisataan : Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan
6. UU LLAJ : Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
7. UU PDRB : Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
8. UU Kawasan Ekonomi Khusus : Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus
9. UU Cagar Budaya : Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya
10. UU Keimigrasian : Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian
11. UU Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan : Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan
12. UU Desa : Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa
13. UU MD3 : Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
14. UU Pemerintahan Daerah : Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
15. UU Penyandang Disabilitas : Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas

- UU Pemajuan Kebudayaan : Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan
16. PP Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kepariwisataan kepada Daerah Tingkat I : Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1979 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan dalam Bidang Kepariwisataan kepada Daerah Tingkat I
17. PP Standardisasi Nasional PP Pengelolaan Keuangan Daerah : Peraturan Pemerintah Nomor 102 tahun 2000 tentang Standardisasi Nasional PP No.58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
18. PP RTRW : Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
19. PP RIPPARNAS : Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang RIPPARNAS 2010 – 2025
20. PP Hibah Daerah : Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2012 tentang Hibah Daerah
21. PP Sertifikasi Kompetensi dan Sertifikasi Usaha Di Bidang Pariwisata : Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Kompetensi Dan Sertifikasi Usaha Di Bidang Pariwisata
22. PP Standar Usaha Jasa Pramuwisata : Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 13 Tahun 2015 tentang Standar Usaha Jasa Pramuwisata
23. PP Museum : Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2015 tentang Museum
24. Perpres Pengawasan dan Pengendalian Kepariwisataan : Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2014 tentang Pengawasan dan Pengendalian Kepariwisataan
25. Perpres Lintas Sektor Kepariwisataan : Peraturan Presiden Nomor 40 tahun 2017 tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Penyelenggaraan Kepariwisataan
26. Keppres BPPI : Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 2011 tentang Badan Promosi Pariwisata Indonesia
27. Perda Kota Yogyakarta tentang Kepariwisataan : Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan

## Kepariwisataan

28. Perda Provinsi DIY tentang RIPPARDA DIY Tahun 2012-2025 : Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012-2025
29. Perda Kota Yogyakarta tentang RIPPARDA Kota Yogyakarta 2015 – 2025 : Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2015 – 2025
30. Perda Wisata Halal : Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Wisata Halal
31. Permendagri Ruang Daerah Penataan : Permendagri Nomor 8 Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang di Daerah
32. Permendagri Pengelolaan Keuangan Daerah : Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
32. Permendagri Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial dari APBD : Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Hibah dan Bantuan Sosial
33. Permenpar Standar Usaha Jasa Pramuwisata : Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 13 Tahun 2015 tentang Standar Usaha Jasa Pramuwisata
34. Permenpar Pendaftaran Usaha Pariwisata : Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pendaftaran Usaha Pariwisata
35. Permenpar Organisasi dan Tata Kerja Kemenpar : Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 11 Tahun 2017 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Pariwisata
36. Tata Tertib DPR RI : Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib
37. Pergub DKI Jakarta tentang Penyelenggaraan Usaha Pariwisata : Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 18 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Usaha Pariwisata

## B. Kementerian/Lembaga

1. Akpar : Akademi Pariwisata
2. APVA Bali : Asosiasi Pedagang Valuta Asing Bali

3. ASEAN	: Association of South East Asian Nations
3. ASITA	: Association of The Indonesia Tours and Travel Agencies
4. ASITA Bali	: Association Of The Tours and Travel Agencies Provinsi Bali
5. BEKRAF	: Badan Ekonomi Kreatif
6. BNSP	: Badan Nasional Sertifikasi Profesi
7. BPC	: Badan Pimpinan Cabang
8. BPD	: Badan Pimpinan Daerah
9. BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
10. BPPD	: Badan Promosi Pariwisata Daerah
11. BPPD Bali	: Badan Promosi Pariwisata Daerah Provinsi Bali
12. BPPD NTB	: Badan Promosi Pariwisata Provinsi Nusa Tenggara Barat
13. BPPI	: Badan Promosi Pariwisata Indonesia
14. BPPKP	: Badan Promosi Pariwisata Kota Padang
15. BP2KY	: Badan Promosi Pariwisata Kota Yogyakarta
16. Dinas Parekraf Sumatera Barat	: Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Provinsi Sumatera Barat
17. Dinas Pariwisata Provinsi DI Yogyakarta	: Dinas Pariwisata Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
18. Ditjen Kebudayaan	: Direktorat Jenderal Kebudayaan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
19. DPD	: Dewan Pimpinan Daerah
20. DPR RI	: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
21. FPP-UNP	: Fakultas Pariwisata dan Perhotelan Universitas Negeri Padang
22. Gahawisri	: Gabungan Pengusaha Wisata Tirta
23. GIPI	: Gabungan Industri Pariwisata Indonesia
24. GIPI Bali	: Gabungan Industri Pariwisata Indonesia Provinsi Bali
25. GPTK	: Gerakan Terpadu Pengembangan Kepariwisataan
26. HPI	: Himpunan Pramuwisata Indonesia

27. HPI NTB	: Himpunan Pramuwisata Indonesia Provinsi Nusa Tenggara Barat
28. HPI Sumatera Barat	: Himpunan Pramuwisata Indonesia Sumatera Barat
29. HPI Yogyakarta	: Himpunan Pramuwisata Indonesia Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
30. ITDC	: Indonesia Tourism Development Corporation
31. ITDC Mandalika	: Indonesia Tourism Development Corporation Mandalika
32. ITGA	: Indonesian Tourist Guide Association
33. KBRI	: Kedutaan Besar Republik Indonesia
34. Kemenpar	: Kementerian Pariwisata
35. Kementerian ATR	: Kementerian Agraria dan Tata Ruang
36. LSP	: Lembaga Sertifikasi Profesi
37. LSU	: Lembaga Sertifikasi Usaha
38. OPD	: Organisasi Perangkat Desa
39. PHRI	: Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia
40. PHRI Bali	: Persatuan Hotel dan Restoran Indonesia Provinsi Bali
41. PHRI NTB	: Perhimpungan Hotel dan Restoran Indonesia Provinsi Nusa Tenggara Barat
42. PHRI Yogyakarta	: Perhimpunan Hotel dan Restoran Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
43. Poltekpar Lombok	: Politeknik Kepariwisataan Negeri Lombok
44. PT. Sucofindo	: PT. Sucofindo International Certification Service
45. PT. TWC	: PT. Taman Wisata Candi Borobudur
46. Puslitbudpar Udayana	: Pusat Penelitian Kebudayaan dan Pariwisata Universitas Udayana
47. Puspar UGM	: Pusat Studi Pariwisata Universitas Gadjah Mada
48. PUTRI	: Perhimpunan Usaha Taman Rekreasi Indonesia
49. Satpol PP	: Satuan Polisi Pamong Praja
50. STP	: Sekolah Tinggi Pariwisata

### C. Frasa

1. APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
2. APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
3. Balkondes	: Balai Ekonomi Desa
4. BIPA	: Bahasa Indonesia bagi Penutur Asing
5. BMSR	: Belitung Maritime Silk Road
6. BPW	: Biro Perjalanan Wisata
7. BUM Desa	: BUMN Desa Adat
8. BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
9. DAK	: Dana Alokasi Khusus
10. DBH	: Dana Bagi Hasil
11. DI Yogyakarta	: Daerah Istimewa Yogyakarta
12. DPN	: Destinasi Pariwisata Nasional
13. DTW	: Daya Tarik Wisata
14. FGD	: Focus Group Discussion
15. GPTK	: Gerakan Terpadu Pengembangan Kepariwisataaan
16. GRM	: Geopark Ranah Minang
17. HAKI	: Hak Kekayaan Intelektual
18. IMKA	: Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing
19. IUP	: Izin Usaha Pariwisata
20. Kaparsus	: Kawasan Pariwisata Khusus
21. KEK	: Kawasan Ekonomi Khusus
22. KITAS	: Kartu Izin Tinggal Terbatas
23. KKNI	: Kerangka Kerja Nasional Indonesia
24. KSN	: Kawasan Strategis Nasional
25. KSP	: Kawasan Strategis Pariwisata
26. KSPN	: Kawasan Strategis Pariwisata Nasional
27. MEA	: Masyarakat Ekonomi Asean
28. MICE	: Meetings, Incentives, Conferences and Exhibitions
29. NPWP	: Nomor Pokok Wajib Pajak
30. NTB	: Nusa Tenggara Barat
31. PAD	: Pendapatan Asli Daerah
32. PAREKRAF	: Pariwisata Ekonomi Kreatif
33. PDB	: Product Domestic Bruto

34. <del>MAP</del>	: Pertemuan, Perjalanan Insentif, Konverensi dan Pameran
35. <del>NS</del>	: Penyidik Pegawai Negeri Sipil
36. <del>SSP</del>	: Pelayanan Terpadu Satu Pintu
37. <del>RENEKRAF</del>	: Rencana Induk Ekonomi Kreatif
38. <del>PARDA</del>	: Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah
39. <del>KSPD</del>	: Rencana Kawasan Strategis Pariwisata Daerah
40. <del>RU</del>	: Rancangan Undang-Undang
41. <del>KKNI</del>	: Standar Kompetensi Kerja Nasional Indonesia
42. <del>SKD</del>	: Satuan Kerja Perangkat Daerah
43. <del>TDP</del>	: Tanda Daftar Perusahaan
44. <del>TUP</del>	: Tanda Daftar Usaha Pariwisata
45. <del>TIC</del>	: Tourist Information Center
46. <del>TKA</del>	: Tenaga Kerja Asing
47. <del>UKM</del>	: Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah
48. <del>Wman</del>	: Wisatawan Mancanegara



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Ditinjau dari segi etimologis, kata pariwisata berasal dari bahasa Sansekerta yang terdiri dari dua suku kata yaitu “*pari*” yang berarti banyak atau berulang, dan kata “*wisata*” yang berarti perjalanan atau bepergian. Pariwisata menyangkut perjalanan dari suatu tempat ke tempat lain atau yang disebut dengan istilah “*tour*”. Pengertian “*tour*” menurut batasan yang diberikan *World Association of Travel Agent* (WATA) adalah perlawatan keliling yang memakan waktu lebih dari tiga hari yang diselenggarakan oleh Biro Perjalanan Wisata (BPW) dengan acara antara lain peninjauan di beberapa kota atau objek wisata dalam maupun di luar negeri.

Menurut pendapat Hunziker dan K. Krapt, pariwisata adalah keseluruhan hubungan dan gejala-gejala yang timbul dari adanya orang asing dan perjalannya itu tidak untuk bertempat tinggal menetap dan tidak ada hubungan dengan kegiatan untuk mencari nafkah, sehingga dalam melakukan perjalannya tersebut hanya mencari hal-hal yang sesuai dengan keinginan dan kebutuhannya.<sup>6</sup> Batasan ini merupakan batasan yang diterima secara *official* oleh *The Assosiation International des Expres Scientifique du Tourisme* (Aiest).

Salah Wahab dalam bukunya yang berjudul *An Introduction on Tourism Theory* mengemukakan bahwa pariwisata adalah suatu aktivitas manusia secara sadar yang mendapat pelayanan secara bergantian diantara orang-orang berada dalam suatu negara itu sendiri atau di luar negeri meliputi pendiaman orang-orang dari daerah lain (daerah tertentu suatu negara atau benua) untuk sementara waktu dalam mencari kepuasan yang beraneka ragam dan berbeda-beda dengan apa yang dialaminya dimana ia memperoleh pekerjaan tetap.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> A.J. Muljadi dan H. Andri Warman, *Kepariwisataan dan Perjalanan*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009.

<sup>7</sup> Salah Wahab dalam Oka A. Yoeti, *Pengantar Ilmu Pariwisata*, Bandung: Angkasa, 1996, hlm. 114.

Guna memudahkan pengertian serta memperjelas program-program dalam pengembangan kepariwisataan, perlu adanya pembedaan pengertian pariwisata, bentuk dan jenis pariwisata. Hal ini sangat membantu dalam menyusun strategi pengembangan objek dan daya tarik wisata untuk mengetahui kapan dan dari mana asal wisatawan yang akan menjadi objek pasar.

Seiring dengan perkembangan zaman dan pergeseran dari nilai yang terkandung di dalam kepariwisataan, maka setiap perjalanan atau kunjungan yang datang ke dalam suatu daerah tujuan wisata bisa dimanfaatkan dan dimasukkan dalam kegiatan kepariwisataan. Seperti penyediaan jasa, konversi dan perjalanan insentif yang merupakan realita serta tantangan yang harus dijawab oleh insan pariwisata di masa yang akan datang.

Tuhan Yang Maha Esa telah menganugerahi bangsa Indonesia kekayaan yang tidak ternilai harganya. Kekayaan berupa letak geografis yang strategis, keanekaragaman bahasa dan suku bangsa, keadaan alam, flora, dan fauna, peninggalan purbakala, serta peninggalan sejarah, seni, dan budaya merupakan sumber daya dan modal untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan Bangsa Indonesia sebagaimana dicita-citakan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD Tahun 1945).

Sumber daya dan modal tersebut perlu dimanfaatkan secara optimal melalui penyelenggaraan kepariwisataan yang ditujukan untuk meningkatkan pendapatan nasional, memperluas dan memeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, memperkenalkan dan mendayagunakan daya tarik wisata dan destinasi di Indonesia, serta memupuk rasa cinta tanah air dan mempererat persahabatan antarbangsa. Kecenderungan perkembangan kepariwisataan dunia dari tahun ke tahun menunjukkan perkembangan yang sangat pesat. Hal itu disebabkan, antara lain, oleh perubahan struktur sosial ekonomi negara di dunia dan semakin banyak orang yang memiliki pendapatan lebih yang semakin tinggi. Selain itu, kepariwisataan telah berkembang menjadi suatu fenomena global, menjadi kebutuhan dasar, serta menjadi bagian dari hak asasi manusia yang harus dihormati dan dilindungi. Pemerintah dan pemerintah daerah, dunia

usaha pariwisata, dan masyarakat berkewajiban untuk dapat menjamin agar berwisata yang merupakan hak bagi setiap orang dapat ditegakkan.

Sumber daya Negara Republik Indonesia yang berharga sebagaimana diuraikan di atas, harus dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat diantaranya melalui penyelenggaraan pariwisata. Indonesia dikenal melalui daya tarik wisata yang beragam dan telah dikunjungi baik oleh wisatawan lokal maupun mancanegara, misalnya wisata alam, budaya, dan adat istiadat seperti yang ada di Bali. Wisata bahari, karena wilayah Indonesia berupa kepulauan, yang mengenalkan keindahan alam bawah laut seperti di Wakatobi (Sulawesi Selatan). Ada pula wisata cagar budaya seperti di Daerah Istimewa Yogyakarta (selanjutnya disebut DI Yogyakarta) yang masih kental dengan adat istiadat keraton. Disamping itu ada pula produk lokal yang cukup beragam dengan kekhasan masing-masing daerah di Indonesia, seperti ukiran dan lukisan Bali, batik Yogyakarta, dan mutiara Nusa Tenggara Barat yang dapat ditawarkan kepada para wisatawan.

Industri pariwisata di Indonesia telah berkembang dengan pesat. Di satu sisi hal ini menimbulkan dampak positif, namun hal ini juga menimbulkan permasalahan yang semakin kompleks. Oleh karenanya, guna menciptakan iklim yang kondusif dalam pembangunan kepariwisataan yang bersifat menyeluruh ditetapkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan (selanjutnya disebut UU Kepariwisataan) yang telah mencabut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataan sebagai instrumen hukum penyelenggaraan kepariwisataan.

Konstruksi UU Kepariwisataan terdiri dari 70 pasal yang terbagi ke dalam 17 bab sebagai berikut :

- Bab I : Ketentuan Umum (Pasal 1)
- Bab II : Asas, Fungsi dan Tujuan (Pasal 2 - Pasal 4)
- Bab III : Prinsip Penyelenggaraan Kepariwisataan (Pasal 5)
- Bab IV : Pembangunan Kepariwisataan (Pasal 6 - Pasal 11)
- Bab V : Kawasan Strategis (Pasal 12 - Pasal 13)
- Bab VI : Usaha Pariwisata (Pasal 14 - Pasal 17)
- Bab VII : Hak, Kewajiban dan Larangan (Pasal 18 - Pasal 27)

- Bab VIII : Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah (Pasal 28 - Pasal 32)
- Bab IX : Koordinasi (Pasal 33 - Pasal 35)
- Bab X : Badan Promosi Pariwisata Indonesia (Pasal 36 - Pasal 49)
- Bab XI : Gabungan Industri Pariwisata Indonesia (Pasal 50 - Pasal 51)
- Bab XII : Pelatihan Sumber Daya Manusia, Standardisasi, Sertifikasi dan Tenaga Kerja (Pasal 52 - Pasal 56)
- Bab XIII : Pendanaan (Pasal 57 - Pasal 61)
- Bab XIV : Sanksi Administratif (Pasal 62 - Pasal 63)
- Bab XV : Ketentuan Pidana (Pasal 64)
- Bab XVI : Ketentuan Peralihan (Pasal 65 - Pasal 66)
- Bab XVII : Ketentuan Penutup (Pasal 67 - Pasal 70)

UU Kepariwisataan mengamanatkan peraturan pelaksanaan yang terdiri dari:

- 1) 2 pasal/ayat yang mengamanatkan Peraturan Pemerintah
- 2) 4 pasal/ayat yang mengamanatkan Peraturan Presiden
- 3) 1 pasal/ayat yang mengamanatkan Keputusan Presiden
- 4) 3 pasal/ayat yang mengamanatkan Peraturan Menteri
- 5) 1 pasal/ayat yang mengamanatkan Peraturan Daerah Provinsi
- 6) 1 pasal/ayat yang mengamanatkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
- 7) 1 pasal/ayat yang mengamanatkan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota
- 8) 1 pasal/ayat yang mengamanatkan Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota
- 9) 1 pasal/ayat yang mengamanatkan Peraturan Badan Promosi Pariwisata Indonesia
- 10) 1 pasal/ayat yang mengamanatkan Peraturan Badan Promosi Pariwisata Daerah Dalam kurun waktu sembilan tahun (tahun 2009 sampai dengan tahun 2018) berlakunya UU Kepariwisataan, terdapat beberapa undang-

undang yang secara substansial berkaitan erat dengan pengaturan dalam kepariwisataan, diantaranya:

1. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU Penataan Ruang)
2. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (selanjutnya disebut UU Pengelolaan Wilayah Pesisir)
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan (selanjutnya disebut UU Penerbangan)
4. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (selanjutnya disebut UU LLAJ)
5. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus (selanjutnya disebut UU Kawasan Ekonomi Khusus)
6. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya (selanjutnya disebut UU Cagar Budaya)
7. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (selanjutnya disebut UU Keimigrasian)
8. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa)
9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 (selanjutnya disebut UU Pemerintahan Daerah)
10. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas (selanjutnya disebut UU Penyandang Disabilitas)
11. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan (selanjutnya disebut UU Pemajuan Kebudayaan)

Selama berlakunya UU Kepariwisataan, belum pernah dilakukan uji materiil oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Namun demikian, terdapat sejumlah permasalahan utama dan mendasar yang berkaitan dengan pelaksanaan UU Kepariwisataan ini antara lain:

1. Sarana dan prasarana
2. Sumber daya manusia
3. Kebijakan skala daerah
4. Penegakan hukum (penerapan sanksi)
5. Investasi (penanaman modal, terutama investor asing)
6. Pembangunan pariwisata
7. Pengelolaan dan pelestarian lingkungan tempat wisata
8. Ketertiban dan keamanan tempat wisata
9. Kewenangan dan koordinasi antar lembaga terkait pariwisata
10. Minimnya anggaran guna pendanaan kepariwisataan

Salah satu fungsi konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya disebut DPR RI) berdasarkan Pasal 20A ayat (1) UUD Tahun 1945 ialah fungsi pengawasan. Penegasan dan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR RI lebih lanjut diatur dalam Pasal 69 ayat (1) *juncto* Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 (selanjutnya disebut UU MD3), dan Pasal 4 ayat (1) *juncto* Pasal 5 ayat (3) Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (selanjutnya disebut Tata Tertib DPR RI) yang menyatakan bahwa salah satu fungsi pengawasan DPR RI dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.

Dalam rangka mendukung fungsi pengawasan DPR RI tersebut, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI sebagai bagian dari sistem pendukung (*supporting system*) DPR RI di bidang keahlian, telah melakukan pemantauan pelaksanaan UU Kepariwisataan. Adapun yang menjadi pertimbangan dalam penentuan undang-undang ini adalah bahwa kepariwisataan merupakan sektor strategis dalam pembangunan perekonomian masyarakat dan UU Kepariwisataan merupakan salah satu undang-undang yang masuk dalam Program Legislasi Nasional Tahun 2015–2019 yang direncanakan untuk dilakukan perubahan.

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang diatas, permasalahan yang digali dalam kegiatan pemantauan pelaksanaan undang-undang adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan?
2. Bagaimana efektifitas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan dalam upaya penyelenggaraan kepariwisataan di Indonesia?
3. Bagaimana keterkaitan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan dengan undang-undang lainnya?
4. Apakah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan perlu dilakukan perubahan, penyempurnaan dan/atau penggantian?

## **C. Maksud dan Tujuan**

Kegiatan ini bertujuan untuk mengumpulkan data dan informasi mengenai pelaksanaan UU Kepariwisataan yang terdiri atas:

1. Data dan informasi secara normatif dan empirik mengenai pelaksanaan UU Kepariwisataan dan permasalahan yang dihadapi;
2. Data dan informasi secara normatif dan empirik mengenai efektifitas pelaksanaan UU Kepariwisataan serta kendala-kendalanya;
3. Data dan informasi peraturan pelaksanaan yang diamanatkan oleh UU Kepariwisataan;
4. Data dan informasi mengenai potensi disharmoni Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Terhadap data dan informasi yang diperoleh dalam pemantauan pelaksanaan UU Kepariwisataan akan dilakukan kajian, analisis, dan evaluasi yang hasilnya akan disampaikan kepada Alat Kelengkapan DPR RI, khususnya Komisi X DPR RI sebagai masukan dalam rangka memberikan dukungan keahlian dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan sebagai bahan masukan dalam penyusunan

naskah akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan.

## D. Metode Pemantauan

Metode pemantauan pelaksanaan UU Kepariwisataan dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Metode yuridis normatif dilakukan untuk mengetahui potensi masalah norma yang tumpang tindih/disharmoni, inkonsistensi atau menimbulkan multitafsir, sedangkan yuridis empiris merupakan suatu pemantauan langsung yang dilakukan di daerah dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact-finding*), kemudian diteruskan dengan menemukan masalah (*problem-finding*), kemudian diteruskan pada identifikasi masalah (*problem identification*), dan yang terakhir untuk mencari penyelesaian masalah (*problem solution*).

Hasil pemantauan UU Kepariwisataan diurai dengan analisis deskriktif kualitatif yang didukung berbagai data dan informasi, baik data primer maupun data sekunder yang dihimpun dalam data kuantitatif dan data kualitatif. Selanjutnya memakai pendekatan sosiologis untuk mengkaji dan membahas permasalahan-permasalahan yang diperoleh sesuai dengan fakta yang ada di daerah yang kemudian dikaitkan dengan norma-norma hukum yang berlaku dan teori-teori hukum yang ada. Dalam proses pengumpulan data dan informasi dilakukan pendalaman melalui dengar pendapat (*Public Hearing*) dan diskusi kelompok terarah (*Focus Group Discussion/FGD*) dengan mengundang kementerian/lembaga yang terkait, akademisi, lembaga swadaya masyarakat, dan memantau ke beberapa daerah seperti Provinsi Bali, Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Nusa Tenggara Barat, dan Provinsi Sulawesi Selatan. Data dan informasi yang diperoleh dari hasil dengar pendapat maupun FGD tersebut, selanjutnya dilakukan kajian, analisis dan evaluasi untuk memberikan masukan kepada Dewan dalam menjalankan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan.

## E. Daerah Pemantauan

Pemantauan pelaksanaan UU Kepariwisataan di tataran Pemerintah Daerah dilaksanakan di empat provinsi sebagai berikut :

1. Daerah Istimewa Yogyakarta dipilih sebagai lokasi pemantauan UU Kepariwisataan sebab daerah ini merupakan salah satu dari daerah tujuan wisata. Kegiatan pemantauan pelaksanaan undang-undang di provinsi ini dilaksanakan pada tanggal 23 April sampai dengan 27 April 2018.
2. Sumatera Barat dipilih sebagai lokasi pemantauan UU Kepariwisataan karena pariwisata di provinsi ini memadukan kekayaan budaya dan keindahan alam. Kegiatan pemantauan pelaksanaan undang-undang di provinsi ini dilaksanakan pada tanggal 30 April sampai dengan 4 Mei 2018.
3. Bali dipilih sebagai lokasi pemantauan UU Kepariwisataan karena daerah ini merupakan daerah tujuan wisata utama di Indonesia dan telah menjadi percontohan dalam pengelolaan kepariwisataan sebelum dibentuknya UU Kepariwisataan. Kegiatan pemantauan pelaksanaan undang-undang di provinsi ini dilaksanakan pada tanggal 7 sampai dengan 11 Mei 2018.
4. Nusa Tenggara Barat dipilih sebagai lokasi pemantauan Undang-Undang Kepariwisataan karena daerah ini merupakan salah satu daerah tujuan wisata yang sudah dikenal di dunia selain Bali. Kegiatan pemantauan pelaksanaan undang-undang di provinsi ini dilaksanakan pada tanggal 7 sampai dengan 11 Mei 2018.

## F. Pelaksana Pemantauan

Kegiatan pemantauan dilaksanakan oleh tim yang dibentuk Kepala Badan Keahlian DPR RI dan ditetapkan dengan Surat Tugas, yang anggotanya terdiri dari Pejabat, Pegawai dan Analis Hukum di lingkungan Badan Keahlian DPR RI serta didukung oleh Perancang Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI.

## G. Tugas Tim

Adapun dalam rangka melaksanakan kegiatan pemantauan terhadap pelaksanaan UU Kepariwisataan, dibentuk Tim Kerja Pemantauan dengan tugas sebagai berikut:

1. Melaksanakan pemantauan secara komprehensif terhadap pelaksanaan UU Kepariwisataan;
2. Melaksanakan pengumpulan data baik data kepustakaan, data dari para narasumber, maupun hasil pengumpulan data dan informasi di daerah;
3. Melaksanakan diskusi dengan narasumber dalam rangka memperoleh data dan informasi dari para pemangku kepentingan dan akademisi di bidang penyelenggaraan keolahragaan nasional; dan
4. Menyusun laporan kajian, analisis dan evaluasi hasil pemantauan UU Kepariwisataan.

## **BAB II**

### **TINJAUAN YURIDIS**

### **PENYELENGGARAAN KEPARIWISATAAN DI INDONESIA**

#### **A. Analisis dan Evaluasi Undang-Undang yang Memiliki Keterkaitan dengan UU Kepariwisataan**

Pelaksanaan ketentuan dalam UU Kepariwisataan memiliki keterkaitan dengan beberapa undang-undang lainnya yang mengatur substansi/norma yang berkaitan dengan penyelenggaraan kepariwisataan. Berikut adalah daftar dan analisis keterkaitan antara UU Kepariwisataan dengan undang-undang terkait:

##### **1. UU tentang Penataan Ruang**

Pasal 5 ayat (2) huruf e

*“Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri atas kawasan lindung dan **kawasan budi daya**.”*

Pasal 23 ayat (1) huruf c

*“Rencana tata ruang wilayah provinsi memuat:*

c. *rencana pola ruang wilayah provinsi yang meliputi kawasan lindung dan **kawasan budi daya** yang memiliki nilai strategis provinsi;”*

Penjelasan:

Kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi dapat berupa kawasan permukiman, kawasan kehutanan, kawasan pertanian, kawasan pertambangan, kawasan perindustrian, dan kawasan pariwisata.

##### **2. UU Pengelolaan Wilayah Pesisir**

a. Pasal 1 angka 30

*“Pemangku Kepentingan Utama adalah para pengguna Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang mempunyai kepentingan langsung dalam mengoptimalkan pemanfaatan Sumber Daya*

*Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, seperti nelayan tradisional, nelayan modern, pembudidaya ikan, **pengusaha pariwisata**, pengusaha perikanan, dan Masyarakat Pesisir.”*

#### Pasal 23

- (1) “*Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan perairan di sekitarnya dilakukan berdasarkan kesatuan ekologis dan ekonomis secara menyeluruh dan terpadu dengan pulau besar di dekatnya.*
- (2) *Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan perairan di sekitarnya diprioritaskan untuk salah satu atau lebih kepentingan berikut:*
  - a. *konservasi;*
  - b. *pendidikan dan pelatihan;*
  - c. *penelitian dan pengembangan;*
  - d. *budidaya laut;*
  - e. ***pariwisata;***
  - f. *usaha perikanan dan kelautan dan industri perikanan secara lestari;*
  - g. *pertanian organik; dan/atau*
  - h. *peternakan.”*

### **3. UU Penerbangan**

#### Pasal 123 ayat (2)

*“Jaringan dan rute penerbangan luar negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 122 ayat (2) ditetapkan dengan mempertimbangkan:*

- a. *kepentingan nasional;*
- b. *permintaan jasa angkutan udara;*
- c. ***pengembangan pariwisata;***
- d. *potensi industri dan perdagangan;*
- e. *potensi ekonomi daerah; dan*
- f. *keterpaduan intra dan antarmoda.”*

## Pasal 256 ayat (2)

“*Penetapan bandar udara internasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan mempertimbangkan:*

- a. *rencana induk nasional bandar udara;*
- b. *pertahanan dan keamanan negara;*
- c. ***pertumbuhan dan perkembangan pariwisata;***
- d. *kepentingan dan kemampuan angkutan udara nasional; serta*
- e. *pengembangan ekonomi nasional dan perdagangan luar negeri.*”

## 4. UU LLAJ

### Pasal 151

“*Pelayanan angkutan orang dengan Kendaraan Bermotor Umum tidak dalam trayek sebagaimana dimaksud dalam Pasal 140 huruf b terdiri atas:* a. *angkutan orang dengan menggunakan taksi;* b. *angkutan orang dengan tujuan tertentu;* c. ***angkutan orang untuk keperluan pariwisata;*** dan d. *angkutan orang di kawasan tertentu.*”

### Pasal 154

- (1) “*Angkutan orang untuk keperluan pariwisata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 151 huruf c harus digunakan untuk pelayanan angkutan wisata.*
- (2) *Penyelenggaraan angkutan orang untuk keperluan pariwisata sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus menggunakan mobil penumpang umum dan mobil bus umum dengan tanda khusus.*
- (3) *Angkutan orang untuk keperluan pariwisata tidak diperbolehkan menggunakan Kendaraan Bermotor Umum dalam trayek, kecuali di daerah yang belum tersedia angkutan khusus untuk pariwisata.*”

### Pasal 179 ayat (1)

“*Izin penyelenggaraan angkutan orang tidak dalam trayek sebagaimana dimaksud dalam Pasal 173 ayat (1) huruf b diberikan*

oleh: a. Menteri yang bertanggung jawab di bidang sarana dan Prasarana Lalu Lintas dan Angkutan Jalan untuk angkutan orang yang melayani: 1. angkutan taksi yang wilayah operasinya melampaui 1 (satu) daerah provinsi; 2. angkutan dengan tujuan tertentu; atau 3. angkutan pariwisata.”

## 5. UU Kawasan Ekonomi Khusus

Pasal 3 ayat (1)

“KEK terdiri atas satu atau beberapa Zona:

- a. pengolahan ekspor;
- b. logistik;
- c. industri;
- d. pengembangan teknologi;
- e. **pariwisata;**
- f. energi; dan/atau
- g. ekonomi lain.”

Penjelasan Huruf e

“Yang dimaksud dengan “Zona pariwisata” adalah area yang diperuntukkan bagi kegiatan usaha pariwisata untuk mendukung penyelenggaraan hiburan dan rekreasi, pertemuan, perjalanan insentif dan pameran, serta kegiatan yang terkait.”

Penjelasan Umum

“Pengembangan KEK bertujuan untuk mempercepat perkembangan daerah dan sebagai model terobosan pengembangan kawasan untuk pertumbuhan ekonomi, antara lain industri, **pariwisata**, dan perdagangan sehingga dapat menciptakan lapangan pekerjaan.

KEK merupakan kawasan dengan batas tertentu dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditetapkan untuk menyelenggarakan fungsi perekonomian dan memperoleh fasilitas tertentu. **Fungsi KEK adalah untuk melakukan dan mengembangkan usaha di bidang** perdagangan, jasa, industri, pertambangan dan energi, transportasi, maritim dan perikanan, pos dan telekomunikasi, **pariwisata**,

dan bidang lain. Sesuai dengan hal tersebut, KEK terdiri atas satu atau beberapa Zona, antara lain Zona pengolahan ekspor, logistik, industri, pengembangan teknologi, pariwisata, dan energi yang kegiatannya dapat ditujukan untuk ekspor dan untuk dalam negeri. Kriteria yang harus dipenuhi agar suatu daerah dapat ditetapkan sebagai KEK adalah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, tidak berpotensi mengganggu kawasan lindung, adanya dukungan dari pemerintah provinsi/kabupaten/kota dalam pengelolaan KEK, terletak pada posisi yang strategis atau mempunyai potensi sumber daya unggulan di bidang kelautan dan perikanan, perkebunan, pertambangan, dan pariwisata, serta mempunyai batas yang jelas, baik batas alam maupun batas buatan.”

## 6. UU Cagar Budaya

### Pasal 64

*“Pengamanan Cagar Budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 dan Pasal 62 harus memperhatikan pemanfaatannya bagi kepentingan sosial, pendidikan, pengembangan ilmu pengetahuan, agama, kebudayaan, dan/atau pariwisata.”*

### Pasal 85 ayat (1)

*“Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan setiap orang dapat memanfaatkan Cagar Budaya untuk kepentingan agama, sosial, pendidikan, ilmu pengetahuan, teknologi, kebudayaan, dan pariwisata.”*

### Pasal 91

*“Pemanfaatan koleksi berupa Cagar Budaya di museum dilakukan untuk sebesar-besarnya pengembangan pendidikan, ilmu pengetahuan, kebudayaan, sosial, dan/atau pariwisata.”*

## 7. UU Keimigrasian

### Pasal 38

*“Visa kunjungan diberikan kepada Orang Asing yang akan melakukan perjalanan ke Wilayah Indonesia dalam rangka kunjungan tugas*

*pemerintahan, pendidikan, sosial budaya, pariwisata, bisnis, keluarga, jurnalistik, atau singgah untuk meneruskan perjalanan ke negara lain.”*

#### Pasal 41

- (1) *“Visa kunjungan dapat juga diberikan kepada Orang Asing pada saat kedatangan di Tempat Pemeriksaan Imigrasi.*
- (2) *Orang Asing yang dapat diberikan Visa kunjungan saat kedatangan adalah warga negara dari negara tertentu yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Menteri.”*

Penjelasan:

Orang Asing dari negara tertentu yang dapat diberikan Visa kunjungan saat kedatangan antara lain Orang Asing dari negara yang termasuk dalam kategori negara yang tingkat kunjungan wisata ke Indonesia tinggi (*tourist generating countries*).

## 8. UU Desa

Penjelasan Umum

1. *“Desa Adat memiliki fungsi pemerintahan, keuangan Desa, pembangunan Desa, serta mendapat fasilitasi dan pembinaan dari pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam posisi seperti ini, **Desa dan Desa Adat mendapat perlakuan yang sama dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah.** Oleh sebab itu, di masa depan Desa dan Desa Adat dapat melakukan perubahan wajah Desa dan tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, pelaksanaan pembangunan yang berdaya guna, serta pembinaan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat di wilayahnya.*
2. *Sumber pendapatan lain yang dapat diusahakan oleh Desa berasal dari Badan Usaha Milik Desa, pengelolaan pasar Desa, **pengelolaan kawasan wisata skala Desa**, pengelolaan tambang mineral bukan logam dan tambang batuan dengan tidak menggunakan alat berat, serta sumber lainnya dan tidak untuk dijualbelikan.”*

## Pasal 1 angka 9

*“Kawasan Perdesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.”*

## Pasal 83

- (1) ...
- (2) *Pembangunan Kawasan Perdesaan dilaksanakan dalam upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat Desa di Kawasan Perdesaan melalui pendekatan pembangunan partisipatif.*
- (3) *Pembangunan Kawasan Perdesaan meliputi:*
  - a. *penggunaan dan pemanfaatan wilayah Desa dalam rangka penetapan kawasan pembangunan sesuai dengan tata ruang Kabupaten/Kota;*
  - b. *pelayanan yang dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan;*
  - c. *pembangunan infrastruktur, peningkatan ekonomi perdesaan, dan pengembangan teknologi tepat guna; dan*
  - d. *pemberdayaan masyarakat Desa untuk meningkatkan akses terhadap pelayanan dan kegiatan ekonomi.*

## Pasal 84 ayat (1)

*“Pembangunan Kawasan Perdesaan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan/atau pihak ketiga yang terkait dengan pemanfaatan Aset Desa dan tata ruang Desa wajib melibatkan Pemerintah Desa.”*

## Pasal 85

- (1) *“Pembangunan Kawasan Perdesaan dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota melalui satuan kerja perangkat daerah, Pemerintah Desa, dan/atau BUM Desa dengan mengikutsertakan masyarakat Desa.*

- (2) Pembangunan Kawasan Perdesaan yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan pihak ketiga wajib mendayagunakan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia serta mengikutsertakan Pemerintah Desa dan masyarakat Desa.
- (3) Pembangunan Kawasan Perdesaan yang berskala lokal Desa wajib diserahkan pelaksanaannya kepada Desa dan/atau kerja sama antar-Desa.”

Pasal 87 ayat (3)

“BUM Desa dapat menjalankan usaha **di bidang ekonomi** dan/atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”

Pasal 90

“Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa mendorong perkembangan BUM Desa dengan:

- a. memberikan hibah dan/atau akses permodalan;
- b. melakukan pendampingan teknis dan akses ke pasar; dan
- c. memprioritaskan BUM Desa dalam pengelolaan sumber daya alam di Desa”

## 9. UU Pemerintahan Daerah

Pasal 12 ayat (3) huruf b

“Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:

- b. **Pariwisata”**

Pasal 288

“Dana perimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 285 ayat (2) huruf a angka (1) terdiri atas:

- a. **DBH;**
- b. **DAU; dan**
- c. **DAK.”**

## Pasal 289 ayat (1)

*“DBH sebagaimana dimaksud dalam Pasal 288 huruf a bersumber dari:*

- a. pajak;
- b. cukai; dan
- c. sumber daya alam.”

Tabel 1. Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pariwisata

NO	SUB URUSAN	PEMERINTAH PUSAT	DAERAH PROVINSI	DAERAH KABUPATEN/KOTA
1	2	3	4	5
1.	Destinasi Pariwisata	a. Penetapan daya tarik wisata, kawasan strategis pariwisata, dan destinasi pariwisata. b. Pengelolaan daya tarik wisata nasional. c. Pengelolaan kawasan strategis pariwisata nasional. d. Pengelolaan destinasi pariwisata nasional. e. Penetapan tanda daftar usaha pariwisata lintas Daerah provinsi.	a. Pengelolaan daya tarik wisata provinsi. b. Pengelolaan kawasan strategis pariwisata provinsi. c. Pengelolaan destinasi pariwisata provinsi. d. Penetapan tanda daftar usaha pariwisata lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	a. Pengelolaan daya tarik wisata kabupaten/kota. b. Pengelolaan kawasan strategis pariwisata kabupaten/kota. c. Pengelolaan destinasi pariwisata kabupaten/kota. d. Penetapan tanda daftar usaha pariwisata kabupaten/kota.
2.	Pemasaran Pariwisata	Pemasaran pariwisata dalam dan luar negeri daya tarik, destinasi dan kawasan strategis pariwisata nasional.	Pemasaran pariwisata dalam dan luar negeri daya tarik, destinasi dan kawasan strategis pariwisata provinsi.	Pemasaran pariwisata dalam dan luar negeri daya tarik, destinasi dan kawasan strategis pariwisata kabupaten/kota.
3.	Pengembangan Ekonomi Kreatif melalui Pemanfaatan dan Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual.	Pengembangan ekonomi kreatif nasional yang ditetapkan dengan kriteria.	Penyediaan sarana dan prasarana kota kreatif.	Penyediaan prasarana (zona kreatif/ruang kreatif/kota kreatif) sebagai ruang berekspresi, berpromosi dan berinteraksi bagi insan kreatif di Daerah kabupaten/kota.
4.	Pengembangan Sumber Daya Pariwisata dan Ekonomi Kreatif.	Pengembangan, penyelenggaraan dan peningkatan kapasitas SDM pariwisata dan ekonomi kreatif tingkat ahli.	Pelaksanaan peningkatan kapasitas SDM pariwisata dan ekonomi kreatif tingkat lanjutan.	Pelaksanaan peningkatan kapasitas SDM pariwisata dan ekonomi kreatif tingkat dasar.

Sumber: Lampiran UU Pemerintahan Daerah hlm. 108

## **10. UU Penyandang Disabilitas**

Pasal 5 ayat (1) huruf k

*“Hak Kebudayaan dan Pariwisata”*

Pasal 16

*“Rincian Hak Kebudayaan dan Pariwisata yang dimiliki oleh Penyandang Disabilitas”*

Pasal 85

*“Kewajiban bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk menjamin aksesibilitas dalam mendapatkan layanan kepariwisataan dan kebudayaan bagi wisatawan”*

Pasal 86

*“Kewajiban bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk memberikan insentif bagi perusahaan pariwisata yang menyelenggarakan jasa perjalanan wisata yang mudah diakses oleh penyandang disabilitas”*

## **11. UU Pemajuan Kebudayaan**

Penjelasan Pasal 34 ayat (1)

*“Pengolahan objek pemajuan kebudayaan menjadi produk, salah satunya di bidang pariwisata”*

Berdasarkan uraian analisis dan evaluasi diatas, maka tinjauan yuridis pelaksanaan UU Kepariwisataan selanjutnya dilakukan pemetaan peraturan perundang-undangan berdasarkan regulasi yang berpotensi mendorong pelaksanaan UU Kepariwisataan dan regulasi yang berpotensi menghambat pelaksanaan UU Kepariwisataan yang dilakukan dengan melihat substansi/norma dalam setiap UU tersebut diatas.

Tabel 2. Analisis Undang-Undang yang Terkait dengan UU Kepariwisataan

NO.	UNDANG-UNDANG	KETENTUAN	P	H	KETERANGAN	ANALISIS
1.	UU Penataan Ruang	Pasal 5 ayat (2) huruf e dan Pasal 23 ayat (1) huruf c beserta penjelasannya	√		Salah satu klasifikasi penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan adalah kawasan budi daya yang didalamnya termasuk <b>kawasan peruntukan pariwisata</b>	Passal 12 ayat (1) huruf a dan d UU Kepariwisataan menyatakan penetapan kawasan strategis pariwisata dilakukan dengan memperhatikan aspek sumber daya pariwisata alam dan perlindungan terhadap lokasi tertentu yang mempunyai peran strategis dalam menjaga fungsi dan daya dukung lingkungan hidup
2.	UU Pengelolaan Wilayah Pesisir	Pasal 1 angka 30 dan Pasal 23	√		1) Salah satu pemangku Kepentingan Utama dalam mengoptimalkan pemanfaatan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil adalah <b>pengusaha pariwisata</b> . 2) Salah satu pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan perairan di sekitarnya <b>diprioritaskan untuk pariwisata</b>	Passal 12 ayat (1) huruf a dan d UU Kepariwisataan menyatakan penetapan kawasan strategis pariwisata dilakukan dengan memperhatikan aspek sumber daya pariwisata alam dan perlindungan terhadap lokasi tertentu yang mempunyai peran strategis dalam menjaga fungsi dan daya dukung lingkungan hidup
3.	UU Penerbangan	Pasal 123 ayat (2) dan Pasal 256 ayat (2)	√		Jaringan dan rute penerbangan luar negeri serta penetapan bandar udara internasional ditetapkan dengan mempertimbangkan <b>pertumbuhan dan perkembangan pariwisata</b>	Passal 14 ayat (1) huruf c UU Kepariwisataan menyatakan bahwa salah satu usaha pariwisata adalah jasa transportasi wisata
4.	UU LLAJ	Pasal 151, Pasal 154 dan Pasal 179 ayat (1)	√		Salah satu pelayanan angkutan orang dengan Kendaraan Bermotor Umum tidak dalam trayek <b>adalah angkutan orang untuk keperluan pariwisata</b> yang harus menggunakan mobil penumpang umum dan mobil bus umum dengan	Passal 14 ayat (1) huruf c UU Kepariwisataan menyatakan bahwa salah satu usaha pariwisata adalah jasa transportasi wisata
5.	UU Kawasan Ekonomi Khusus	Pasal 3 ayat (1) huruf e dan penjelasannya, beserta Penjelasan Umum	√		<b>Pariwisata merupakan salah satu zona KEK yang diperuntukkan bagi kegiatan usaha pariwisata</b> untuk	Passal 13 ayat (4) UU Kepariwisataan yang menyatakan “ <i>kawasan pariwisata khusus ditetapkan dengan UU</i> ” tidak dapat dilaksanakan

				mendukung penyelenggaraan hiburan dan rekreasi, pertemuan, perjalanan insentif dan pameran, serta kegiatan yang terkait.	karena pariwisata sudah menjadi bagian dari Kawasan Ekonomi Khusus
6.	UU Cagar Budaya	Pasal 64, Pasal 85 ayat (1) dan Pasal 91	√	<p>1) Pengamanan Cagar Budaya harus memperhatikan pemanfaatannya <b>bagi kepentingan pariwisata</b>.</p> <p>2) Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan setiap orang dapat memanfaatkan Cagar Budaya <b>untuk kepentingan pariwisata</b></p>	<p>Pasal 4 huruf e dan f UU Kepariwisataan bersesuaian dengan upaya pengamanan cagar budaya yang diatur dalam UU Cagar Budaya</p>
7.	UU Keimigrasian	Pasal 38 dan Pasal 41	√	Visa kunjungan dalam rangka kunjungan pariwisata dapat diberikan kepada Orang Asing dan/atau dapat diberikan pada saat kedatangan di Indonesia (khusus <i>tourist generating countries</i> )	<p>Pasal 28 huruf j UU Kepariwisataan menyatakan bahwa Pemerintah berwenang memberikan kemudahan yang mendukung kunjungan wisatawan, khususnya dalam hal ini wisatawan mancanegara</p>
8.	UU tentang Desa	<p>1) Pasal 1 angka 9, Pasal 83, Pasal 84 ayat (1) dan Pasal 85 mengenai Pembangunan Kawasan Perdesaan</p> <p>2) Pasal 87 ayat (3) dan Pasal 90 mengenai BUM Desa</p>	√	<p>1) Pembangunan Kawasan Perdesaan dilaksanakan dalam upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat Desa di Kawasan Perdesaan</p> <p>2) Pelibatan Pemerintah Desa</p>	<p>Pasal 14 ayat (1) UU Kepariwisataan mengenai usaha pariwisata belum mengakomodir desa wisata sebagai salah satu usaha pariwisata.</p>
9.	UU Pemerintahan Daerah	Pasal 12 ayat (3) huruf b dan Lampiran Z tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pariwisata	√	<p>1) Pariwisata hanya merupakan urusan pilihan dalam urusan pemerintahan konkuren.</p> <p>2) Adanya pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah.</p>	Bahwa ketentuan Pasal 13 ayat (3), Pasal 29 huruf d dan e serta Pasal 30 huruf b dan c UU Kepariwisataan mengenai kewenangan penetapan kawasan strategis pariwisata, destinasi pariwisata, dan daya tarik wisata telah dialihkan menjadi kewenangan Pemerintah.
10.	UU Penyandang Disabilitas	Pasal 5 ayat (1) huruf k, Pasal 16, Pasal 85 dan Pasal 86	√	<p>1) Mengatur hak Kebudayaan dan Pariwisata yang dimiliki oleh Penyandang</p>	Ketentuan dalam UU Penyandang Disabilitas, khususnya mengenai hak pariwisata telah mendukung pelaksanaan Pasal 21 UU

					Disabilitas serta Kewajiban bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk menjamin aksesibilitas dalam mendapatkan layanan kepariwisataan dan kebudayaan bagi wisatawan 2) Kewajiban bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk memberikan insentif bagi perusahaan pariwisata yang menyelenggarakan jasa perjalanan wisata yang mudah diakses oleh penyandang disabilitas.	Kepariwisataan yang menyatakan wisatawan yang memiliki keterbatasan mendapatkan fasilitas khusus
11.	UU Pemajuan Kebudayaan	Penjelasan Pasal 34 ayat (1)	√	Pengolahan objek pemajuan kebudayaan menjadi produk, salah satunya di bidang pariwisata	Pasal 4 huruf f UU Kepariwisataan menyatakan bahwa salah satu tujuan kepariwisataan adalah memajukan kebudayaan	

## B. Analisis dan Evaluasi Peraturan Pelaksanaan UU Kepariwisataan dan Peraturan Perundang-Undangan Terkait

Efektifitas pelaksanaan UU Kepariwisataan sangat dipengaruhi oleh ditetapkannya peraturan pelaksanaan sebagai amanat dan operasionalisasi UU Kepariwisataan dan ditetapkannya peraturan perundang-undangan terkait lainnya. Berdasarkan analisis dan evaluasi pelaksanaan UU Kepariwisataan, berikut adalah pemetaan peraturan peraturan perundang-undangan berdasarkan regulasi yang berpotensi mendorong pelaksanaan UU Kepariwisataan dan regulasi yang berpotensi menghambat pelaksanaan UU Kepariwisataan yang dilakukan dengan melihat substansi/norma dalam setiap peraturan perundang-undangan tersebut.

Tabel 3. Analisis Peraturan Perundang-Undangan

NO.	PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	PENDORONG	HAMBATAN
1.	Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Tahun 2010– 2025	√	
2.	Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Kompetensi dan Sertifikasi Usaha di Bidang Pariwisata	√	
3.	Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar		√
4.	Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang	√	
5.	Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2010 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam di Suaka Margasatwa, Taman Nasional, Taman Hutan Raya, dan Taman Wisata Alam	√	
6.	Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2014 tentang Pengawasan dan Pengendalian Kepariwisataan		√
7.	Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2014 tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Penyelenggaraan Kepariwisataan sebagaimana telah diubah dengan Perpres No. 40 Tahun 2017		√
8.	Peraturan Presiden Nomor 50 Tahun 2016 Pemberian Penghargaan Kepariwisataan	√	
9.	Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan	√	
10.	Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Sertifikasi Usaha Pariwisata	√	
11.	Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pendaftaran Usaha Pariwisata		√
12.	Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pelaksanaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Bidang Pariwisata Di Badan Koordinasi Penanaman Modal	√	

### BAB III

## HASIL PEMANTAUAN PELAKSANAAN UU KEPARIWISATAAN

### A. Deskripsi dan Kondisi Umum Penyelenggaraan Kepariwisataan di Indonesia

Kepariwisataan Indonesia merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Sebagaimana ditentukan dalam konsideran UU Kepariwisataan, pembangunan nasional di bidang kepariwisataan 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. Pembangunan kepariwisataan di Indonesia mencakup empat pilar pembangunan kepariwisataan (Pasal 7 UU Kepariwisataan), meliputi destinasi, pemasaran, industri, dan kelembagaan. Keempat pilar tersebut merupakan upaya perwujudan asas pembangunan dengan memperhatikan keanekaragaman, keunikan dan kekhasan budaya dan alam, serta kebutuhan manusia untuk berwisata.

Bagan pembangunan kepariwisataan nasional berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang RIPPARNAS 2010-2025 (selanjutnya disebut PP RIPPARNAS) adalah sebagai berikut:



Gambar 1. Pembangunan Kepariwisataan Nasional<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Paparan diambil dari presentasi yang disampaikan oleh Dadang Rizki Ratman, Deputi Bidang Pengembangan Destinasi dan Investasi Pariwisata Kementerian Pariwisata: "Pembangunan Destinasi Pariwisata

Pembangunan kepariwisataan nasional di Indonesia, salah satunya dilaksanakan dengan mengembangkan dan menetapkan 88 Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN), sebagaimana terlihat pada gambar berikut :



Gambar 2. Peta Sebaran 88 KSPN<sup>9</sup>

Pariwisata di Indonesia mulai berkembang pesat setelah tahun 1960. Pada masa kolonial, pusat-pusat pariwisata dikembangkan sebagai tempat rekreasi yang belum memiliki nilai ekonomi. Sektor pariwisata dikembangkan dengan baik sejak pemerintahan orde baru yang ditandai dengan peningkatan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara yang semakin banyak. Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik, dapat diketahui jumlah wisatawan mancanegara yang datang ke Indonesia sebagai berikut:

<sup>9</sup> Prioritas 2016-2019", pada Rapat Koordinasi Nasional Kementerian Pariwisata "Akselerasi Pembangunan Kepariwisataan Dalam Rangka Pencapaian Target 12 Juta Wisman dan 260 Juta Wisnus 2016", Jakarta, 27 Januari 2016, diakses dari <http://www.kemenpar.go.id/userfiles/Paparan%20-%20Deputi%20BPDIP.pdf>, pada tanggal 29 Juni 2018.

<sup>9</sup> Lampiran III Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional Tahun 2010 – 2025.

Tabel 4. Data Wisatawan Mancanegara yang Datang Ke Indonesia<sup>10</sup>

NO	Asal Wisatawan	Jumlah Wisatawan Yang Datang Ke Indonesia		
		2014	2015	2016
1.	Asia Pasifik	7,475 juta	8,09 juta	8,9 juta
2.	Amerika	361 ribu	401 ribu	475 ribu
3.	Eropa	1,337 juta	1,439 juta	1,76 juta
4.	Timur Tengah dan Afrika	261 ribu	293 ribu	367 ribu
5.	Australia	1,14 juta	1,09 juta	1,3 juta
	Total	9,43 juta	10,23 juta	11,5 juta

Berdasarkan tabel tersebut dapat diketahui bahwa terjadi peningkatan jumlah wisatawan yang datang atau berkunjung ke Indonesia dari tahun ke tahun. Hal ini membuktikan bahwa minat para wisatawan mancanegara untuk berwisata ke Indonesia sangatlah tinggi.

Bila dibandingkan dengan negara tetangga dalam lingkup *Association of South East Asian Nations* (selanjutnya disebut sebagai ASEAN), jumlah pertumbuhan wisatawan mancanegara Indonesia dengan pasar regional dan global, menempati peringkat pertama. Artinya minat wisatawan mancanegara untuk datang ke Indonesia lebih besar daripada ke negara lain. Hal ini membuktikan pula bahwa daya tarik wisata yang ada di Indonesia, menimbulkan minat yang besar bagi wisatawan mancanegara. Hal tersebut dapat dilihat pada bagan berikut ini:

---

<sup>10</sup>. Badan Pusat Statistik, *Wisatawan Mancanegara Yang Datang Ke Indonesia Menurut Kebangsaan, 2000 – 2016*, diakses dari <https://www.bps.go.id/statictable/2014/09/08%2000:00:00/1394/wisatawan-mancanegara-yang-datang-ke-indonesia-menurut-kebangsaan-2000-2016.html> pada tanggal 29 Juni 2018.

Gambar 3. Pertumbuhan Wisman Indonesia dengan Pasar Regional dan Global<sup>11</sup>



Sumber: Statistik Masing-Masing Negara

Sektor pariwisata merupakan sektor yang potensial untuk dikembangkan sebagai salah satu sumber pendapatan negara dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat karena pembangunan sektor pariwisata menyangkut aspek sosial budaya, ekonomi, dan politik sehingga secara luas pariwisata dapat dipandang sebagai kegiatan yang mempunyai efek multidimensi dari rangkaian suatu proses pembangunan.

### KONDISI SAAT INI DAN TARGET PARIWISATA PADA TAHUN 2019



Gambar 4. Kontribusi Pariwisata terhadap PDB, Devisa, dan Kesempatan Kerja<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Data diperoleh dari Kementerian Pariwisata pada saat diskusi yang dilakukan pada tanggal 13 April 2018.

<sup>12</sup> Op. Cit., Dadang Rizki Ratman: *Pembangunan Destinasi Pariwisata Prioritas 2016 – 2019*.

Berdasarkan gambar di atas dapat terlihat bahwa sampai dengan tahun 2014, sektor pariwisata telah memberikan kontribusi terhadap *Product Domestic Bruto* (PDB) sebesar 9% (sembilan persen) atau sebanyak Rp. 946,09 triliun, devisa bagi negara sebesar Rp. 140 triliun, dan juga memberikan kontribusi dengan membuka kesempatan kerja bagi 11 (sebelas) juta penduduk. Diharapkan dengan program pembangunan pariwisata yang berdasarkan pada 4 (empat) pilar sebagaimana diatur pula pada Pasal 7 UU Kepariwisataan, kontribusi yang diberikan sektor pariwisata dapat lebih meningkat pada tahun 2019.

## **B. Catatan dan Masukan Narasumber Pusat**

Diskusi pemantauan pelaksanaan UU Kepariwisataan dengan Narasumber Pusat dilaksanakan dari tanggal 8 April sampai dengan 12 April 2018. Diskusi dilakukan dengan narasumber dari Kementerian Pariwisata (selanjutnya disebut Kemenpar), Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (selanjutnya disebut Kemendikbud), Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut Kementerian ATR), Badan Ekonomi Kreatif (selanjutnya disebut Bekraf), Dinas Pariwisata Provinsi DKI Jakarta (selanjutnya disebut Dispar DKI Jakarta), Lembaga Sertifikasi Usaha PT. Sucofindo International Certification Service (selanjutnya disebut PT. Sucofindo), dan Gabungan Industri Pariwisata Indonesia (selanjutnya disebut GIPI).

### **1. Kementerian Pariwisata**

Diskusi dilakukan dengan Kementerian Pariwisata yang dihadiri oleh Zaini Bustaman, S.H., M.M. selaku Sekretaris Deputi Destinasi Kementerian Pariwisata, Fahrian selaku Staf Ahli Menteri Bidang Kajian Kebijakan Publik, dan Mike selaku Asisten Deputi (Asdep) Industri dan Regulasi pada tanggal 13 April 2018.



- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus (selanjutnya disebut UU Kawasan Ekonomi Khusus);
- b. Kementerian Pariwisata sampai saat ini tidak menetapkan Kaparsus. RUU mengenai Kaparsus sendiri pernah masuk dalam Prolegnas Tahun 2012 dengan nomor urut 34 dan Prolegnas Tahun 2013 dengan nomor urut 46, dengan keterangan bahwa RUU dan naskah akademik disiapkan oleh DPR RI. Namun, RUU Kaparsus kini tidak masuk dalam Prolegnas Tahun 2015-2019. Sulitnya menetapkan Kaparsus karena posisi kepariwisataan yang hanya urusan pilihan pemerintah pusat. Menurut Kemenpar, tidak perlu membentuk suatu kawasan khusus melalui undang-undang karena prosesnya yang panjang dan sudah adanya ketentuan yang mengatur mengenai kawasan khusus;
  - c. Berkaitan dengan Rencana Induk Kepariwisataan, telah diterbitkan PP RIPPARNAS). Pada PP RIPPARNAS tersebut telah dijelaskan bagaimana pariwisata ke depan dalam 15 (lima belas) tahun yang akan datang, termasuk salah satunya mengenai 10 (sepuluh) destinasi pariwisata. Namun, dalam pengembangan kepariwisataan yang berdasarkan pada rencana induk kepariwisataan ini terdapat permasalahan dimana di kabupaten/kota ingin menetapkan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah (RIPPARD), namun di tingkat provinsi belum ditetapkan;
  - d. Berkaitan dengan koordinasi lintas strategis, Kemenpar pada pokoknya telah menjalankan koordinasi tersebut dengan baik. Inti dari tugas koordinasi lintas strategis tersebut yaitu mengkoordinasikan apabila ada hambatan-hambatan di bidang pariwisata maka dapat segera ditindaklanjuti;
  - e. Terkait dengan Pasal 60 UU Kepariwisataan, amanat dari Pasal 60 ini belum diterbitkan karena “insentif” yang dimaksudkan dalam pasal tersebut tidak jelas maksudnya seperti apa. Kementerian Pariwisata mengartikan frasa “insentif” terkait dengan kemudahan mendapat “perizinan” sedangkan setelah tahun 2013 rezim perizinan itu sendiri tidak ada lagi di Kepariwisataan, yang ada hanya Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP).

- f. Pengaturan mengenai Badan Promosi Pariwisata Indonesia (BPPI) dalam UU Kepariwisataan ditegaskan dalam Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 2011 tentang Badan Promosi Pariwisata Indonesia (selanjutnya disebut Keppres BPPI). Namun, dalam pelaksanannya belum harmonis karena terdapat tumpang tindih tugas, pokok, dan fungsi dengan Kemenpar. Berdasarkan Keppres BPPI, BPPI adalah badan yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan promosi pariwisata, yang mana sekarang ini tugas dan fungsi untuk melakukan strategi promosi pariwisata sudah diampu oleh Asdep Strategi dan Komunikasi Pemasaran Pariwisata, sedangkan tugas dan fungsi untuk melakukan upaya promosi baik dalam dan luar negeri telah diampu oleh Asdep Regional yang berada dalam lingkup Deputi Pemasaran I dan II (Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 11 Tahun 2017 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Pariwisata (selanjutnya disebut Permenpar Organisasi dan Tata Kerja Kemenpar), sehingga jika tugas BPPI adalah melakukan upaya promosi hal ini akan tumpang tindih dengan Tugas dan Fungsi Deputi Pemasaran, sedangkan Badan Promosi Pariwisata Daerah (BPPD) hanya berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah namun kurang berkoordinasi dengan BPPI sehingga program promosi pariwisata daerah dan pusat tidak cukup sinkron. Selain itu, masalah pendanaan BPPI juga masih sulit. Pada kenyataannya sampai saat ini pendanaan untuk BPPI masih bergantung kepada APBN dan belum bisa berjalan secara mandiri sesuai ketentuan UU Kepariwisataan.
- g. Pembangunan kepariwisataan, antara lain:
- 1) Sektor industri pariwisata, pada saat ini telah ada Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pendaftaran Usaha Pariwisata (Permenpar Pendaftaran Usaha Pariwisata) yang merupakan bentuk deregulasi bidang pariwisata dimana persyaratan pendaftaran usaha dipermudah dan dapat dilakukan secara *online*. Pendaftaran usaha pariwisata juga menjadi proyek percontohan dalam pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 91

Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Percepatan Berusaha. Di sektor industri pariwisata, pada tahun 2016 investasi naik sekitar 20% (dua puluh persen) dan tahun 2017 meningkat menjadi 30% (tiga puluh persen). Namun terdapat permasalahan seperti masih kurangnya pemahaman dari pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan TDUP. Salah satu penyebabnya adalah seringnya pergantian pejabat di daerah.

- 2) Sektor destinasi pariwisata pembangunan destinasi pariwisata sudah mendapatkan dukungan lintas sektor khususnya pada 10 (sepuluh) destinasi prioritas mulai dari penyediaan bandara, pelabuhan laut, jalan, hingga amenitas publik, termasuk penerbangan langsung dari negara-negara pasar ke berbagai destinasi wisata Indonesia, serta pengembangan *digital tourism* oleh seluruh pemangku kepentingan pariwisata Indonesia di berbagai daerah. Hanya saja dalam sektor destinasi pariwisata ini terdapat beberapa permasalahan khususnya berkaitan dengan daya saing.
  - 3) Sektor pemasaran telah berjalan dengan baik yang antara lain dibuktikan dengan adanya peningkatan branding pariwisata *wonderful Indonesia* yang sebelum tahun 2014 tidak memiliki *positioning global*, pada tahun 2017 menempati peringkat 47 (di atas Malaysia yang memiliki peringkat 85, dan Thailand yang memiliki peringkat 68). Kemudian pertumbuhan jumlah wisatawan mancanegara Indonesia juga lebih baik dari pertumbuhan di pasar regional dan global.
  - 4) Sektor kelembagaan kepariwisataan adalah prioritas dalam pariwisata. Kemenpar telah memfasilitasi pelaku-pelaku usaha dalam sertifikasi usaha.
- h. Kementerian Pariwisata telah memiliki pembinaan sumber daya manusia (SDM) di bidang pariwisata. Hal tersebut terbukti dengan adanya Sekolah Tinggi Pariwisata (STP) di Bali dan Bandung, Akademi Pariwisata (Akpar) di Medan dan Politeknik Pariwisata di Mataram dan Palembang. Namun, masih terdapat beberapa

permasalahan berkaitan dengan SDM yaitu salah satunya seringkali Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tidak mendukung untuk pengembangan SDM pariwisata;

- i. Sanksi administratif sebagaimana diatur dalam UU Kepariwisataan, terdapat beberapa permasalahan seperti siapa yang akan melakukan pengawasan dan tidak adanya pengaturan mengenai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang akan melakukan penyidikan;
- j. Terdapat disharmoni antara UU Kepariwisataan dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (selanjutnya disebut UU PDRB). Dalam UU Kepariwisataan sendiri usaha pariwisata “spa” dikategorikan sebagai jasa, namun dalam UU PDRB “spa” dikategorikan sebagai hiburan. Hal ini berimplikasi pada pajaknya yang berbeda dimana berdasarkan ketentuan dalam UU PDRB memberlakukan pajak hiburan salah satunya mengenai “spa” yaitu 75% (tujuh puluh lima persen) sehingga sangat memberatkan pelaku usaha. Seharusnya ada penerbitan fatwa dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang berisi pemungutan pajak kepada pengusaha dari usaha spa tidak harus sebesar 75% (tujuh puluh lima persen) sebagaimana diatur dalam UU PDRB.
- k. UU Kepariwisataan perlu dilakukan penyempurnaan dengan menghapus beberapa pasal, antara lain:
  - 1) Pasal 13 ayat (4) mengenai Kawasan Pariwisata Khusus;
  - 2) Pasal 11 mengenai penelitian, agar diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait penelitian;
  - 3) Pasal 36 – 49 mengenai Badan Promosi Pariwisata Indonesia dan Badan Promosi Pariwisata Daerah;
  - 4) Pasal 60 mengenai insentif dalam hal pendanaan oleh pengusaha dan/atau masyarakat dalam pembangunan pariwisata di pulau kecil.

## 2. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

Diskusi dengan Kemendikbud dilakukan pada tanggal 10 April 2018, yang disampaikan oleh Ahmad Mahendra selaku Kepala Bagian

Umum dan Kerjasama Sekretariat Direktorat Jenderal Kebudayaan di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, beserta jajarannya.



Gambar 6. Diskusi dengan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

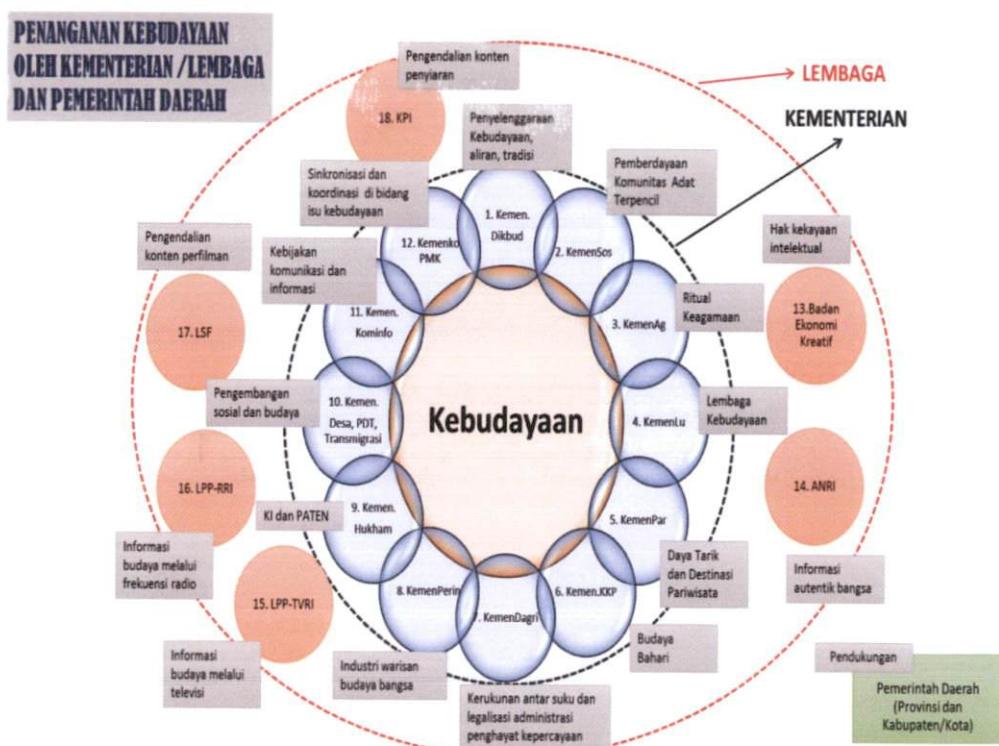
Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

- a. Pasal 4 UU Kepariwisataan menentukan bahwa kepariwisataan

bertujuan untuk:

- 1) Meningkatkan pertumbuhan ekonomi
  - 2) Meningkatkan kesejahteraan rakyat
  - 3) Menghapus kemiskinan
  - 4) Mengatasi pengangguran
  - 5) Melestarikan alam, lingkungan, dan sumberdaya
  - 6) Memajukan kebudayaan
  - 7) Mengangkat citra bangsa
  - 8) Memupuk rasa cinta tanah air
  - 9) Memperkuat jatidiri dan kesatuan bangsa
  - 10) Mempererat persahabatan antar bangsa
- b. Sesuai dengan program Ditjen Kebudayaan, yaitu pelestarian budaya, kegiatan yang dilaksanakan di Ditjen Kebudayaan antara lain:
- 1) Platform Indonesiana
  - 2) Pembangunan museum
  - 3) Revitalisasi museum
  - 4) Revitalisasi desa adat
  - 5) Fasilitas komunitas budaya
  - 6) Fasilitas komunitas sejarah (penulisan buku sejarah, pembuatan film, *event* sejarah, komunitas sejarah)
  - 7) Sarana kesenian yang difasilitasi

- c. Telah ada pencatatan dan penetapan nasional cagar budaya (warisan budaya benda dan tak benda) berdasarkan provinsi. Untuk warisan budaya benda sebanyak 1060 objek, dan untuk warisan budaya tak benda sebanyak 594 objek.
- d. Terdapat 18 (delapan belas) kementerian/lembaga dan pemerintah daerah yang menangani kebudayaan. Ini juga yang menjadi dasar pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan (selanjutnya disebut UU Pemajuan Kebudayaan).



Gambar 7. Kementerian/lembaga terkait dalam Penanganan Kebudayaan<sup>13</sup>

Dari gambar penanganan kebudayaan oleh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah diatas menunjukkan hubungan antar-kelembagaan dalam penanganan kebudayaan oleh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah terkoordinasi dengan baik, namun di tingkat

<sup>13</sup> Gambar diambil dari materi paparan yang disampaikan oleh Ditjen Kebudayaan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan pada tanggal 10 April 2018.

implementasi selalu tidak fokus, karena pemahaman target pariwisata belum sama. Sinergi hubungan Ditjen Kebudayaan dengan Kemenpar dilakukan dengan menggarap bersama program pariwisata dengan pembagian tugas dimana Kemenpar menguatkan dalam hal promosi dan Ditjen Kebudayaan menguatkan dalam hal konten (objek) pariwisata, contohnya festival kebudayaan di Belu yang justru menguatkan daerah Belu sebagai tempat destinasi parwisata di perbatasan Indonesia-Timor Leste. Sementara hubungan dengan kementerian/lembaga lain, seringkali mempunyai orientasi yang berbeda, contohnya dengan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, yang mempunyai program untuk menyejahterakan masyarakat. Menurut kementerian tersebut ukuran kesejahteraan masyarakat di antaranya memiliki rumah dengan lantai yang bersemen, sementara di bidang kebudayaan hal itu bukanlah suatu kemajuan melainkan kemunduran atau pengrusakan bila diterapkan pada rumah adat di desa adat, karena orientasinya adalah untuk sedapat mungkin sesuai dengan kondisi aslinya.

- e. Implementasi program prioritas nasional Kemendikbud 2018 terdiri dari pelestarian cagar budaya, sarana kesenian, pembangunan museum, mitra komunitas bahasa, pengajar Bahasa Indonesia bagi Penutur Asing (BIPA) di luar negeri, revitalisasi desa adat, dan pembelajaran kesenian yang dapat dijadikan konten-konten dalam program pariwisata.
- f. Berdasarkan Pasal 5 UU Pemajuan Kebudayaan ada 10 (sepuluh) objek pemajuan kebudayaan, yang terdiri atas tradisi lisan, manuskrip, adat istiadat, ritus, pengetahuan tradisional, teknologi tradisional, seni, bahasa, permainan rakyat, dan olahraga tradisional.
- g. Ditjen Kebudayaan lebih menguatkan pada objek budayanya sementara Kementerian Pariwisata lebih pada promosi pariwisata. Kadang kedua lembaga tersebut tidak memiliki pengertian yang sama dalam penyelenggaraan pariwisata, karena tidak mempunyai pemahaman yang sama dan selaras. Sebagai contoh, berdasarkan Pasal 73 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar

Budaya (selanjutnya disebut UU Cagar Budaya) mengatur mengenai sistem zonasi terkait fungsi ruang pada cagar budaya, seperti pada situs candi, bahwa situs/candi masuk pada zona I tidak dapat diganggu gugat, artinya tidak ada intervensi apapun di daerah tersebut. Terkadang hal ini kurang diperhatikan jika berkaitan dengan program pariwisata, misalnya dipergunakan untuk kegiatan pentas seni musik yang akan menghasilkan bunyi yang melebihi kapasitas desibel (tingkat bunyi), yang berdampak pada tata letak atau posisi bebatuan pada situs/candi. Dari sisi Kebudayaan hal ini merupakan suatu pengrusakan karena pada dasarnya Kebudayaan mempunyai prinsip se bisa mungkin suatu budaya itu sesuai dengan aslinya.

- h. Mengacu pada UU Pemajuan Kebudayaan, Ditjen Kebudayaan mengembangkan program Indonesia, yaitu program yang berbasis pembangunan kebudayaan untuk membangun ekosistem dan tata kelola kebudayaan. Program ini juga dapat dilakukan untuk program pariwisata. Festival yang dicanangkan Kementerian Pariwisata seharusnya bersinergi dengan Ditjen Kebudayaan dengan memperhatikan konten pariwisata itu sendiri sebagai objeknya.
- i. Ditjen Kebudayaan tidak hanya berperan menguatkan nilai budaya tapi juga pariwisata, karena pengembangan pariwisata untuk hajat hidup orang banyak. Ditjen Kebudayaan dalam mengembangkan pariwisata menitik beratkan pada penguatan akar budaya dahulu. Dalam mempersiapkan objek wisata seperti desa adat. Hal ini dilakukan karena yang dibangun tidak hanya fisiknya tetapi juga semangat nilai-nilai budayanya. Disamping itu harus diperhatikan pula sarana dan prasarana penunjang dari objek budaya yang dikembangkan tersebut.
- j. Ditjen Kebudayaan mengejawantahkan prinsip pada Pasal 5 huruf a dan huruf b UU Kepariwisataan dengan menyelaraskan pada UU Pemajuan Kebudayaan dimana upaya meningkatkan ketahanan budaya dan kontribusi budaya Indonesia di tengah peradaban dunia melalui perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan

kebudayaan.

- k. Berkenaan dengan sanksi, sanksi dapat dikategorikan sebagai berikut:

1) Sanksi terhadap wisatawan

Mengacu pada Pasal 55 UU Pemajuan Kebudayaan, Pasal 105, Pasal 106, Pasal 107, Pasal 108, Pasal 109, Pasal 110, Pasal 111, dan Pasal 112 UU Cagar Budaya.

2) Sanksi terhadap pengusaha wisata

Mengacu pada Pasal 37 dan Pasal 38 UU Pemajuan Kebudayaan, serta Pasal 113 dan Pasal 112 UU Cagar Budaya.

- l. Pendanaan untuk pemeliharaan cagar budaya lebih banyak menggunakan dana yang berasal dari pusat. Hal ini disebabkan karena minimnya alokasi anggaran pemeliharaan cagar budaya dan daerah wisata budaya yang ada di pemerintahan daerah. Pendanaan pemeliharaan cagar budaya dan daerah wisata juga merupakan tanggung jawab pemerintah daerah. Selain itu pemerintah daerah belum mempunyai tim ahli cagar budaya untuk menetapkan cagar budaya yang ada di wilayahnya. Pendanaan luar negeri juga diterima dan dikelola oleh pemerintah dalam pemeliharaan dan pelestarian cagar budaya seperti candi Borobudur.
- m. Berdasarkan ketentuan dalam UU Cagar Budaya, cagar budaya dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pariwisata dengan tetap memperhatikan aspek pelestariannya. Berdasarkan UU Pemajuan Kebudayaan dan objek pemajuan kebudayaan dapat dimanfaatkan untuk diolah menjadi produk pariwisata. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2015 tentang Museum, museum dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pariwisata dan dengan tetap memperhatikan aspek pengelolaannya.
- n. Ditjen Kebudayaan tidak masuk dalam tim pembuatan RIPPARNAS, namun ikut andil dalam pembahasan kawasan strategis pariwisata warisan dunia, seperti candi Borobudur, candi Prambanan, dan situs manusia purba Sangiran.

- o. Dengan kondisi Kebudayaan yang beragam di Indonesia, Kemendikbud bertugas memperbaiki simpul-simpul di akar-akar lokal yang menjadi identitas/karakter daerah, yang juga berpotensi untuk pengembangan pariwisata. Ketika digabung dengan Kemenpar, hasil kemasan wisata budaya menjadi bagus namun kontennya kurang atau sesaat atau tidak *sustainable*. Kalau sekarang karena Pemerintah menitikberatkan pembangunan melalui pemberdayaan dan ekosistem yang diutamakan adalah yang terpenting adalah pelestarian dulu, dengan demikian justru dapat menemukan tempat-tempat spektakuler yang dapat digunakan sebagai destinasi pariwisata.

### **3. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional**

Diskusi dengan Kementerian ATR dihadiri oleh Agus Sutanto, S.T., M.Sc., selaku Direktur Penataan Kawasan, Direktorat Tata Ruang, Kementerian ATR beserta jajaran.





Gambar 8. Diskusi dengan Kementerian Agraria dan Tata Ruang

Adapun hasil diskusi tersebut secara umum adalah sebagai berikut:

- a. Pembentukan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU Penataan Ruang) didasarkan pada pemikiran bahwa ruang di Indonesia ini tidak pernah bertambah, meskipun dinyatakan reklamasi dapat menambah daratan tetapi tetap saja mengurangi area perairan. Sementara itu jumlah penduduk bertambah berikut aktivitasnya sehingga harus dikelola dengan baik dan dilakukan melalui proses perencanaan tata ruang.
- b. Pariwisata merupakan kegiatan yang diwujudkan dan digambarkan dalam pola ruang yang didukung oleh struktur ruang yang berupa infrastruktur. Sifat rencana tata ruang salah satunya adalah hierarkis, hal tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (selanjutnya disebut PP RTRW) yang mengatur tentang hal-hal yang sifatnya

strategis dan bukan detail dan perencanaan secara detail dari perencanaan tata ruang secara hierarkhis tersebut diatur dalam UU Penataan Ruang. Dalam rangka pengaturan kepariwisataan, seperti di kawasan candi Borobudur diatur secara detail hingga pada skala bangunan, pengaturan seperti ini dilaksanakan dalam rencana tata ruang kawasan Kyoto di Jepang yang melakukan pengaturan hingga detail bahan bangunan. Namun semua kawasan strategis pariwisata nasional tidak serta merta ditetapkan menjadi kawasan strategis nasional dalam rencana tata ruang nasional.

- c. Terkait tata ruang dan program-program pariwisata yang berkaitan dan berimplikasi terhadap tata ruang harus tertera dalam rencana tata ruang. Sebagai contoh, kawasan Labuan Bajo, ketika investor tertarik melakukan investasi, dalam rencana tata ruangnya tidak tercantum rencana strategis pariwisata sehingga tidak dapat dilakukan investasi yang diinginkan. Rencana tata ruang ini berpengaruh dalam perijinan-perijinan. Apabila dipaksakan dibuat kebijakan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang ada, maka kepala daerah ataupun yang memberikan ijin dapat dikenakan sanksi pidana. Oleh karenanya, rencana tata ruang harus dibuat secara komprehensif yang merupakan konsensus yang mewadahi kepentingan banyak pihak. Aturan-aturan terkait kepariwisataan harusnya menegaskan adanya keharusan kesesuaianya dengan rencana tata ruang sehingga rencana induk kepariwisataan harus masuk dalam rencana tata ruang. Pengaturan perencanaan tata ruang di daerah mengacu pada Permendagri Nomor 8 Tahun 1998 tentang penyelenggaraan penataan ruang di daerah.
- d. Pemangku kepentingan kepariwisataan di pusat dan di daerah tidak berjuang untuk masuk dalam rencana tata ruang agar rencana-rencana kepariwisataan dapat direalisasikan sehingga perkembangan kepariwisataan Indonesia menjadi lambat, padahal perencana tata ruang adalah pemangku kepentingan terkait sehingga diperlukan kemampuan pemangku kepentingan untuk menyadari potensi-potensi di wilayahnya.

- e. Adanya badan koordinasi perencanaan tata ruang yang beranggotakan 14 Menteri telah dicabut dasar hukumnya. UU Penataan Ruang mengatur adanya PPNS yang melakukan penyelidikan dan penyidikan terkait ijin yang tidak sesuai dengan tata ruang, sejauh ini tidak efektif karena PPNS harus pegawai di dinas tata ruang, yang dalam melakukan tugasnya sering kali berhadapan dengan pembuat kebijakan dan pemegang kewenangan sehingga PPNS tersebut dipindahugaskan sehingga tugas tidak dapat dilaksanakan. Namun dibuat aturan sebagai solusi dimana penyidikan kasus di tingkat kabupaten/kota dilakukan oleh PPNS provinsi dan penyelidikan kasus di tingkat provinsi dilakukan oleh PPNS tingkat pusat, yang hal ini juga tidak dapat berjalan dengan baik karena masih banyaknya keterbatasan. Dalam pelaksanaan tugas oleh PPNS tersebut, 80% (delapan puluh persen) PPNS kementerian tata ruang berada di tingkat kabupaten/kota, hanya sekitar kurang lebih 60 orang PPNS yang berada di tingkat pusat. PPNS tersebut bermakas di Direktorat Jenderal Pengendalian Penataan Ruang dan Pemanfaatan Tanah.
- f. Kewenangan pengaturan KSPN dilaksanakan oleh kementerian pariwisata sedangkan rencana tata ruang disusun oleh kementerian tata ruang. RIPPARDA disusun oleh dinas pariwisata sedangkan Rencana Tata Ruang Daerah disusun oleh dinas tata ruang yang mana masih ada keengganahan untuk berkoordinasi dan masih ada ego sektoral. Ada 2 (dua) cara intervensi pariwisata untuk memastikan ruang-ruang pengembangan pariwisata dan memastikan infrastruktur pendukung kepariwisataan. Hal ini memberikan keuntungan berupa:
  - 1) PP RTRW menjadi dasar penyusunan program pembangunan, berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; dan
  - 2) Sebagai dasar penerbitan izin.

Adanya pembagian kewenangan pengaturan dan perencanaan tata ruang, adanya concern Pusat terkait rencana tata ruang dan

pembangunan nasional maka kementerian dapat melakukan intervensi terhadap daerah agar program-program nasional dapat dilaksanakan, misalnya dengan memberikan arahan penyusunan rencana tata ruang dan pemberian bantuan pendanaan pelaksanaan rencana tata ruang

- g. KSPN bisa ditetapkan sebagai KSN bila ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah sebagaimana kawasan candi Borobudur, dimana Kementerian ATR terlibat aktif di dalamnya agar terdapat kesesuaian dengan perencanaan tata ruang nasional. Rencana kawasan strategis pariwisata daerah (RKSPD) harus dimuat dalam rencana tata ruang provinsi dan begitu pula di kabupaten/kota. Karena ruang investasi dan infrastrukturnya harus ada dalam rencana tata ruang wilayah nasional, yang mana sebagian telah dimasukkan, sebagian tidak dimasukkan dan sebagian disisipkan dalam rencana tata ruang yang di kementerian pariwisata penyusunan RIPPARNAS dan KSPN dilaksanakan oleh direktorat destinasi wisata.
- h. Pengertian kawasan di bidang pariwisata mengatur cakupan yang luas, sebagaimana kawasan pariwisata di DI Yogyakarta mencakup wilayah Yogyakarta, Jawa Tengah hingga Kepulauan Seribu yang mencakup wilayah dari beberapa provinsi, sedangkan kawasan yang dilihat dalam tata ruang adalah detail hingga skala 1:5.000, sehingga dalam 1 (satu) KSPN ada 2 (dua) KSN (Kawasan Strategis Nasional), yaitu Kawasan Candi Borobudur dan Kawasan Candi Prambanan. 10 (sepuluh) destinasi wisata yang diprogramkan saat ini merupakan bagian dari KSPN yang tidak semuanya merupakan bagian dari KSN dalam rencana tata ruang nasional.
- i. Kementerian ATR membuat perencanaan detail untuk kebutuhan perizinan pariwisata. Sejauh ini, belum ada koordinasi antar kementerian/lembaga terkait penyusunan rencana KSPN. Berdasarkan ketentuan Pasal 34 UU Kepariwisataan ditentukan dipimpin oleh Presiden tetapi hal tersebut telah didelegasikan kepada Menko Kemaritiman. Peran kementerian ATR dalam kepariwisataan hanya pada pengaturan dan perencanaan tata ruang saja bukan pada

pengembangan kepariwisataan. Sejauh ini telah dibentuk Badan otoritas wilayah yang memiliki lahan otorotatif, dimana peran Kementerian ATR menyusun perencanaan tata ruang yang dijadikan lampiran dalam Perpres seperti penetapan 10 (sepuluh) destinasi pariwisata.

- j. Aturan-aturan dalam penetapan KEK tidak ada kaitannya dengan tata ruang, tetapi berkaitan dengan adanya insentif fiskal yang diberikan kepada daerah. Seperti pemberian KEK berkaitan dengan luas lahan dan bukan dengan tata ruang. Misal dalam KEK di daerah Mandalika dimana ada investor menuntut adanya insentif fiskal yang mana disetujui oleh Pemerintah dan ditetapkan sebagai KEK Mandalika di Nusa Tenggara Barat yang dikelola oleh PT. Pengembangan Pariwisata Indonesia (Persero) atau *Indonesia Tourism Development Corporation (ITDC)*, KEK Morotai di Maluku Utara dikelola oleh PT. Jababeka, KEK Tanjung Lesung di Banten dikelola oleh PT. Jababeka dan Tanjung Kelayang di Bangka Belitung yang dikelola oleh Konsorsium *Belitung Maritime Silk Road* (BMSR). Hal ini ditujukan untuk percepatan rencana investasi sehingga pembangunan pariwisata dapat dilakukan. KEK merupakan bagian dari KSPN tetapi tidak menyatu, seperti KEK Pulau Lombok akan berbeda dengan cakupan KSPN yang capaiannya hingga wilayah pulau Bali. Demikian pula tidak semua KSPN memiliki KEK, karena KEK hanya merupakan *spot* kecil dalam pengembangan pariwisata.
- k. Pengembangan pariwisata lintas daerah tunduk terhadap aturan main negara dimana setiap entitas pemerintah hanya memiliki kewenangan atas wilayahnya saja. Seperti pengembangan wilayah Puncak akan ada kewenangan Kabupaten Bogor dan Kabupaten Cianjur, sehingga ditarik penyelesaiannya di tingkat Provinsi atau dapat diselesaikan dengan mekanisme kerja sama sebagaimana diatur dalam UU Pemerintahan Daerah.
- l. Apapun kawasannya semuanya integral dari bagian rencana tata ruang namun KSPN tidak dapat semuanya ditetapkan sebagai

KSN maupun sebaliknya, karena adanya kewenangan pemerintah daerah. Ketika suatu wilayah ditetapkan sebagai KSN menurut UU Penataan Ruang maka kewenangan daerah ditarik kembali oleh Pusat dan dihapus dalam peta kewenangan perencanaan tata ruang. Ketika kewenangan perencanaan tata ruang dicabut, maka itu sama dengan mencabut kewenangan daerah yang terganggu, seperti perijinan investasi, perijinan PAM dan lain sebagainya, sehingga ada pembatasan kewenangan perencanaan tata ruang yang diambil oleh negara hanya pada wilayah tertentu dan hanya seluas 50.000 hektar.

- m. Pariwisata merupakan komoditas dagang yang tidak pernah berkurang sehingga aset alam adalah sesuatu yang memiliki nilai jual tinggi yang mana tidak akan memiliki nilai jual kembali ketika aset tersebut rusak. Maka peran tata ruang dimaksudkan untuk menjaga aset tersebut yang mana bukan saja merupakan kewenangan dan tanggung jawab kementerian ATR tetapi juga banyak pemangku kepentingan lain. Peran dan kesadaran kepentingan umum pariwisata masih rendah. Di kawasan Kepulauan Komodo tidak diperbolehkan untuk melakukan penangkapan ikan kecuali untuk *sport*. Pariwisata selalu memiliki aset berupa bentang alam yang dapat digunakan untuk peruntukan yang lain, Seperi kawasan Pulau Padar yang ditetapkan sebagai kawasan hutan sehingga lebih terjaga dari kerusakan, apabila ditetapkan sebagai kawasan pemukiman, tentu akan terjadi kerusakan. Hal ini ditujukan untuk pengamanan aset pariwisata. *Golden rule* dalam pembangunan nasional adalah keberlanjutan yang mana perlu memperhatikan kelestarian lingkungan, termasuk dalam pariwisata.
- n. Dalam pengembangan ekowisata, yang mana wisata dilakukan dengan menikmati keindahan alam, dengan tetap memperhatikan kelestarian dan bukan mengembangkan urban wisata. Dalam upaya menjaga eksistensi lingkungan alam, maka suatu wilayah dapat ditetapkan sebagai wilayah konservasi yang dijaga secara ketat. Uniknya pariwisata tidak selalu dikembangkan di daerah yang peruntukannya untuk pariwisata, asal dapat mengemas dengan baik.

Peruntukan kawasan pariwisata sebenarnya untuk membangun fasilitas penunjang pariwisata karena objek wisata dapat berupa apa saja disekitar kawasan wisata itu sendiri. Tumpang tindih pariwisata adalah ketika suatu wilayah tidak dapat digunakan untuk pariwisata karena peruntukannya yang berbeda dan menimbulkan *conflicting*. Hal ini biasanya disebabkan oleh adanya kesalahan pengaturan atau kesalahan pelaksanaannya.

#### 4. Badan Ekonomi Kreatif

Diskusi dengan Badan Ekonomi Kreatif (Bekraf), yang dihadiri oleh Mariaman Purba selaku Kepala Biro Hukum dan Komunikasi Publik dan jajarannya dilaksanakan pada tanggal 11 April 2018.



Gambar 9. Diskusi dengan Badan Ekonomi Kreatif

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- a. Bekraf tidak memiliki kapasitas dalam menjawab permasalahan yang mendasar/menonjol terkait Kepariwisataan. Bekraf merupakan lembaga baru yang berada langsung di bawah Presiden yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 6 Tahun 2015 tentang Badan Ekonomi Kreatif. Pada awalnya Bekraf masuk kedalam program Kemenpar yaitu Pariwisata Ekonomi Kreatif (PAREKRAF) namun sejak tahun 2015 menjadi badan/lembaga sendiri dan bukan dibawah Kemenpar. Adapun ide terkait perekonomian kreatif sudah muncul sejak tahun 2009 yang diprakarsai oleh Ibu Mari Elka Pangestu yang pada saat itu menjabat sebagai Menteri Koperasi dan UMKM.
- b. Hubungan kelembagaan Bekraf dengan Kementerian Pariwisata pada saat ini adalah sejajar dan hubungan kerja yang dilakukan adalah dengan koordinasi antara kementerian/lembaga dimana Bekraf melakukan *branding*, *marketing* dan memfasilitasi pelaku dan produk ekonomi kreatif di bidang Pariwisata, misalkan dengan memberikan bantuan pendaftaran Hak Kekayaan Intelektual (HAKI) bagi pelaku usaha kreatif di bidang Pariwisata.
- c. Bekraf belum melakukan koordinasi dan sinkronisasi terkait dengan kebijakan umum yang dikeluarkan pemerintah dan pemerintah daerah di bidang kepariwisataan. Namun saat ini Bekraf dengan Kementerian Pariwisata telah menyusun Rencana Induk Ekonomi Kreatif (REINDEKRAF) yang saat ini dalam proses harmonisasi di Kementerian hukum dan HAM. Selain itu, adanya Rancangan Undang-Undang (RUU) Ekonomi Kreatif yang saat ini sedang dibahas oleh panitia antar kementerian antara lain: Kementerian Sekretariat Negara Kementerian Perdagangan, Kementerian Koperasi dan UMKM, Kementerian PANRB.
- d. Belum ada peraturan pelaksanaan yang mengamanatkan Bekraf untuk mengimplementasikan urusan kepariwisataan dan sampai kini RIPPARNAS tersebut belum diperbaharui atau direvisi. Bekraf

belum dilibatkan dalam penyusunan RIPPARNAS pada tahun 2011 sebab sendiri baru terbentuk tahun 2015.

- e. Dalam melaksanakan tugas dan fungsi Kemenpar dan Bekraf, keduanya harus saling bersinergi dan melakukan koordinasi agar dapat memberikan manfaat yang maksimal bagi kemajuan pariwisata dan pelaku ekonomi kreatif.
- f. Bekraf dapat berperan dalam hal promosi pariwisata dan kerja sama luar negeri. Hal ini merujuk pada ketentuan Pasal 33 Ayat (2) UU Kepariwisataan. Setelah mencermati bunyi pasal tersebut, diketahui saat ini Bekraf belum diikutsertakan sebagai anggota dari Tim Koordinasi Kepariwisataan dalam hubungan koordinasi strategis lintas sektor kepariwisataan. Bekraf masuk sebagai tim koordinasi kepariwisataan melalui Peraturan Presiden Nomor 40 tahun 2017 tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Penyelenggaraan Kepariwisataan (selanjutnya disebut Perpres Lintas Sektor Kepariwisataan).
- g. Program yang dijalankan Bekraf dalam kaitannya dengan ekonomi kreatif di bidang kepariwisataan dilakukan melalui kegiatan yang ada di deputi-deputi. Mengenai koordinasi antar pemangku kepentingan ekonomi kreatif, telah dilaksanakan dengan baik melalui program-program yang dijalankan Bekraf. Seperti yang sudah dikemukakan pada pertanyaan sebelumnya, secara tidak langsung Bekraf terlibat dalam promosi pariwisata.

## 5. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta

Diskusi dihadiri oleh Kepala Bidang Informasi dan Pengembangan Dinas Kepariwisataan dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta, yang diwakili oleh Alberto Ali beserta jajarannya, dilakukan pada tanggal 12 April 2018.



Gambar 10. Diskusi dengan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan  
Provinsi DKI Jakarta

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

- a. Pelaksanaan dari Pasal 17 UU Kepariwisataan, dalam rangka melindungi dan mengembangkan usaha mikro, kecil, menengah dan besar, Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta melakukan kerjasama kemitraan dan memberikan kesempatan kepada para pelaku usaha mikro, kecil, menengah dan besar untuk terlibat pada setiap *event*/kegiatan melalui penyediaan souvenir, jajanan pasar/tradisional dan lain-lain. Untuk mengawasi dan

mengendalikan kegiatan penyelenggaraan usaha kepariwisataan, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta telah menerbitkan Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 18 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Usaha Pariwisata (Pergub DKI Jakarta tentang Penyelenggaraan Usaha Pariwisata).

- b. Kewajiban pemerintah daerah yang diatur dalam Pasal 23 ayat (1) huruf d, dalam rangka mencegah dan menanggulangi dampak negatif industri pariwisata, dilakukan pengawasan terhadap tindakan asusila, penyalahgunaan narkoba, perjudian dan perdagangan manusia. Hal ini diatur dalam Pergub DKI Jakarta tentang Penyelenggaraan Usaha Pariwisata dan dikategorikan sebagai pelanggaran khusus sehingga dapat diberikan sanksi pencabutan TDUP secara langsung tanpa melalui tahapan teguran tertulis dan penghentian sementara.
- c. Dalam rangka mendorong penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing di bidang kepariwisataan yang diatur dalam Pasal 10 UU Kepariwisataan, Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta melakukan kegiatan promosi pariwisata baik di dalam maupun di luar negeri yang bertujuan menjaring wisatawan dan mengajak berinvestasi di Jakarta.
- d. Mekanisme pemberian izin untuk pengusaha pariwisata yang mempekerjakan tenaga kerja asing yang diatur dalam Pasal 56 ayat (1) UU Kepariwisataan, berpedoman pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Dalam hal syarat kompetensi tenaga kerja asing terlebih dahulu dilihat pemenuhan syarat administrasi tenaga kerja asing tersebut, mulai dari Kartu Uzin Tinggal Terbatas (KITAS), dan Visa Tenaga Kerja. Dalam menjalankan tugas pengawasan terhadap syarat administrasi tersebut Pemerintah Provinsi DKI Jakarta memiliki Tim Kerja yang terdiri dari Kejaksaan, Kepolisian, dan Kantor Imigrasi. Selanjutnya dilihat dari Izin mempekerjakan tenaga kerja asing (IMKA) yang mana dalam memenuhi harus melengkapi syarat pendidikan, sertifikasi, keahlian, Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), jaminan perusahaan Indonesia, serta sertifikasi sesuai dengan syarat

Kementerian Tenaga Kerja dan untuk sertifikasinya dari Badan Nasional Sertifikasi Profesi (BNSP).

- e. Pemenuhan Pasal 13 ayat (4) UU Kepariwisataan terkait KSPN mengenai kawasan pariwisata khusus adalah kewenangan pemerintahan pusat dan terdapat permasalahan dalam pengelolaan, pembagian keuntungan, dan kewenangan regulasi. Pelaksanaan Pasal 13 UU Pariwisata masih belum jelas di lapangan dan menciptakan permasalahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.
- f. Dalam penerapan ketentuan Pasal 43 ayat (1) UU Kepariwisataan yang menyatakan tentang Badan Promosi Pariwisata Daerah, Provinsi DKI Jakarta sedikit terlambat dibandingkan dengan daerah lain, karena baru akan ditetapkan regulasinya.
- g. Mekanisme penerapan sanksi administrasi kepada para pelanggar ketentuan yang diatur dalam Bab 14 UU Kepariwisataan di wilayah Provinsi DKI Jakarta selama ini sudah dilaksanakan dengan mengacu pada Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta tentang Penyelenggaraan Usaha Pariwisata yang merupakan implementasi dari Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 6 Tahun 2015 tentang Kepariwisataan.
- h. Terdapat benturan aturan antara UU Kepariwisataan dengan UU Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam hal kewenangan pemerintah daerah dengan pemerintah untuk mengatur wilayah kekhususan.

## 6. Lembaga Sertifikasi Usaha PT. Sucofindo International Certification Service (Persero)

Diskusi dilakukan dengan PT. *Sucofindo International Certification Service* (PT. Sucofindo) (Persero) pada tanggal 10 April 2018, yang diwakili oleh Triyan Aidilfitri selaku Keperla LSUP, beserta dengan *Senior Manager, Lead Auditor* dan *Senior Lead Auditor*.



Gambar 11. Diskusi dengan (LSU) PT. Sucofindo (Persero)

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

- a. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 102 tahun 2000 tentang Standardisasi Nasional (selanjutnya disebut PP Standardisasi Nasional). Standar adalah spesifikasi teknis atau sesuatu yang dibakukan, termasuk tata cara dan metode yang disusun berdasar konsensus semua pihak terkait dengan memperhatikan syarat-syarat keselamatan, keamanan, kesehatan, lingkungan hidup, perkembangan iptek, serta pengalaman, perkembangan masa kini dan masa yang akan datang untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya.
- b. Tujuan dari standardisasi nasional antara lain :
  - 1) Meningkatkan perlindungan kepada konsumen, pelaku usaha, tenaga kerja, dan masyarakat lainnya baik untuk keselamatan, keamanan, kesehatan maupun pelestarian fungsi lingkungan hidup.
  - 2) Membantu kelancaran perdagangan
  - 3) Mewujudkan persaingan usaha yang sehat dalam perdagangan
- c. Masing-masing sektor usaha bisa memilih untuk menerapkan standart sendiri-sendiri sesuai dengan PP Standardisasi Nasional,

yang terdiri atas :

- 1) standar perusahaan;
- 2) standar nasional;
- 3) standar regional; dan
- 4) standar internasional.

Kebebasan tersebut dikecualikan dalam hal standar nasional yang berkaitan dengan keselamatan, keamanan, kesehatan masyarakat atau pelestarian fungsi lingkungan hidup dan atau pertimbangan ekonomis, instansi teknis dapat memberlakukan standar wajib.

d. Sertifikasi sistem manajemen merupakan salah satu cara untuk memberi jaminan bahwa organisasi telah menerapkan sistem manajemen untuk aspek-aspek yang relevan dari kegiatan organisasi, dan selaras dengan kebijakan yang ditetapkannya. Sertifikasi sistem manajemen menunjukkan bahwa sistem manajemen suatu organisasi:

- 1) sesuai dengan persyaratan yang ditentukan.
- 2) mampu mencapai kebijakan dan sasaran yang ditetapkan secara konsisten, dan
- 3) diimplementasikan secara efektif

(Referensi: SNI SO 17021:2011 – Penilaian Kesesuaian Persyaratan Lembaga Penyelenggara Audit dan Sertifikasi Sistem Manajemen)

e. Tujuan sertifikasi adalah untuk memberikan keyakinan kepada seluruh pihak bahwa suatu sistem manajemen memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan. Nilai dari sertifikasi merupakan tingkat keyakinan publik dan kepercayaan yang dibentuk melalui *asesmen* oleh pihak ketiga yang kompeten dan tidak berpihak (netral). Pihak-pihak yang memiliki kepentingan dalam sertifikasi mencakup, namun tidak terbatas pada :

- 1) klien lembaga sertifikasi

- 2) pelanggan organisasi yang sistem manajemennya telah disertifikasi,
  - 3) lembaga pemerintah yang berwenang,
  - 4) organisasi non-pemerintah, dan
  - 5) konsumen dan anggota masyarakat lainnya.
- f. Dengan banyaknya Lembaga Sertifikasi Usaha (LSU) menimbulkan persaingan yang tidak sehat karena banyak Lembaga yang tidak menerapkan standard tertentu dalam memberikan sertifikasi.
- g. Masih banyak pelaku industri pariwisata tak menganggap penting adanya sertifikasi usaha pariwisata, dikarenakan kurangnya sosialisasi dan kurangnya kesadaran pengusaha pariwisata untuk melakukan sertifikasi.
- h. TDUP adalah izin yang wajib dimiliki oleh berbagai jenis usaha yang berkaitan dengan sektor pariwisata, seperti usaha jasa perjalanan wisata, penyediaan akomodasi, jasa makanan dan minuman, jasa pramuwisata, penyelenggaraan pertemuan, dan beberapa usaha lainnya. Dokumen ini merupakan bukti resmi bahwa suatu usaha sudah terdaftar dalam Daftar Usaha Pariwisata dan dapat menyelenggarakan usaha pariwisata hambatan untuk melakukan sertifikasi usaha pariwisata adalah kurangnya LSU di daerah.
- i. Kurangnya peran pemerintah daerah dalam menjalankan UU Kepariwisataan, misalnya dalam hal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) yang menjadi hambatan karena belum semua daerah menarapkan sistem tersebut sehingga dalam melakukan audit terkait dengan TDUP seringkali mengalami kendala.
- j. Tidak semua daerah memahami mengenai pentingnya sertifikasi usaha , sejauh ini hanya DKI Jakarta dan Surabaya yang sudah menerapkan dan mengimplementasikan sertifikasi usaha bagi sektor pariwisata agar di wajibkan, untuk daerah lain masih belum ada dukungan dari Pemerintah Daerah agar mewajibkan usaha pariwisata dilakukan sertifikasi. Hal ini dapat dilihat dari sedikitnya jumlah usaha pariwisata yang sudah memiliki standar sertifikasi usaha.

## 7. Gabungan Industri Pariwisata Indonesia (GIPI)

Diskusi dilakukan dengan Gabungan Industri Pariwisata Indonesia (GIPI), yang dihadiri oleh Didien Junaedy selaku Ketua Umum Gabungan Industri Pariwisata Indonesia beserta jajarannya pada tanggal 09 April 2018.



Gambar 12. Diskusi dengan Gabungan Industri Pariwisata Indonesia (GIPI)

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- a. Kemenpar saat ini dibawah kepemimpinan Menteri Pariwisata Arif Yahya merupakan Kemenpar pertama yang berdiri secara mandiri karena dulunya Kemenpar ini digabung dengan Bekraf dan budaya.

- b. Target pariwisata yang dibebankan oleh Presiden kepada GIPI harus mencapai target yaitu 20 (dua puluh) juta wisatawan di akhir tahun 2019, sementara di tahun ini ditargetkan 17 (tujuh belas) juta wisatawan;
- c. Keorganisasian GIPI bersifat mandiri dan nirlaba, dasar hukum GIPI sendiri diatur dalam Pasal 50 dan Pasal 51 UU Kepariwisataan. Saat ini GIPI di daerah hanya terdapat di 5 (lima) provinsi diantara lain Bali, Jawa Timur, Bangka Belitung, dan Sumatera Selatan. Kedepannya ada 10 (sepuluh) Dewan Pimpinan Daerah (DPD) yang akan dilantik oleh GIPI Pusat, sehingga kedepannya akan ada 15 (lima belas) GIPI di daerah. Namun GIPI terkendala oleh dana, karena GIPI tidak mendapatkan dukungan dana baik dari APBN maupun ABPD;
- d. GIPI memiliki peranan sebagai mitra kerja baik itu bagi pemerintah maupun pemerintah daerah dalam mendukung pengembangan usaha pariwisata antara lain:
  - 1) GIPI berperan aktif dalam berbagai sektor baik perencanaan maupun pelaksanaanya;
  - 2) Kebijakan terutama pengembangan destinasi meliputi perencanaan dan pelaksanaan terkordinasi cukup baik;
  - 3) Pengembangan dunia usaha cukup mendapat porsi yang baik, terutama bidang akomodasi perjalanan dan fasilitas.
- e. Pengawasan dan perluasan dunia usaha pariwisata sendiri sudah cukup intensif dilakukan. Namun GIPI terkendala dalam melakukan penetrasi terhadap industri-industri, karena ada industri-industri yang menganggap GIPI sebagai pesaing usaha. Hal ini diakibatkan pelaku industri tidak pernah mempelajari Undang-Undang pariwisata sehingga mereka tidak mengetahui tentang GIPI. Dalam hal pengawasan ada beberapa daerah sudah terealisasi, salah satu contohnya adalah di Bali;
- f. Kemenpar selalu melibatkan GIPI dalam berbagai kegiatannya, misal mengenai pencapaian target wisatawan yang datang ke Indonesia, dan juga melalui tim percepatan-percepatan wisata yang

antara lain :

- 1) Tim percepatan wisata halal;
  - 2) Tim percepatan wisata kawasan;
  - 3) Tim percepatan wisata bahari.
- g. Industri pariwisata sendiri terhambat masalah khususnya permodalan salah satunya pengajuan kredit yang oleh bank masih dimasukkan dalam kategori pembiayaan properti, dan juga bunga kredit yang sama dengan bunga umum bahkan lebih mahal dari properti yang disubsidi oleh pengembang.
- h. Menurut GIPI masih belum terjalinnya hubungan koordinasi antara pemerintah daerah dengan GIPI terkait koordinasi mengenai pembangunan industri pariwisata di daerah sehingga belum dapat mendorong percepatan investasi bidang pariwisata dan pertumbuhan destinasi pariwisata baik oleh pemerintah daerah maupun swasta;
- i. Terdapat permasalahan *nominee* seperti yang terjadi di Bali, banyak villa-villa di Bali yang dilakukan warga negara asing dengan membeli atau menyewa tanah kemudian mendirikan villa, kemudian villa tersebut dijual untuk kemudian disewakan dengan istilah *bed and breakfast*. Hal ini dilakukan untuk menghindari kewajiban membayar pajak;
- j. Terhadap mencegah persaingan usaha yang tidak sehat, GIPI selama ini belum melakukan kerja sama dengan KPPU karena GIPI belum melihat ada urgensinya untuk melakukan kerja sama dengan KPPU;
- k. UU Kepariwisataan ini diharap tetap ada karena merupakan dasar hukum dari berdirinya GIPI.

## C. Pemantauan di Pemerintah Daerah

### 1. Daerah Istimewa Yogyakarta

Pemantauan pelaksanaan UU Kepariwisataan di Daerah Istimewa Yogyakarta dilaksanakan pada tanggal 23 April 2018 sampai dengan 27

April 2018. Adapun pemangku kepentingan yang ditemui adalah Dinas Pariwisata Daerah Istimewa Yogyakarta (selanjutnya disebut Dinas Pariwisata DI Yogyakarta), Badan Promosi Pariwisata Kota Yogyakarta (selanjutnya disebut BP2KY), Pusat Studi Pariwisata Universitas Gadjah Mada (selanjutnya disebut Puspar UGM), PT. Taman Wisata Candi Prambanan, Borobudur dan Ratu Boko (selanjutnya disebut PT. TWC), serta *Association Of The Indonesia Tours And Travel Agencies* Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (selanjutnya disebut ASITA Yogyakarta), Himpunan Pramuwisata Indonesia Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (selanjutnya disebut HPI Yogyakarta), dan Perhimpunan Hotel dan Restoran Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (selanjutnya disebut PHRI Yogyakarta). Hasil data dan informasi yang diperoleh tim adalah sebagai berikut:

**a. Dinas Pariwisata Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta**

Diskusi dengan Dinas Pariwisata DI Yogyakarta dilaksanakan pada hari Selasa tanggal 24 April 2018 bertempat di Aula Kantor Dinas Pariwisata DI Yogyakarta. Diskusi dihadiri oleh Imam Pratanadi selaku Plh. Kepala Dinas Pariwisata DI Yogyakarta, beserta jajaran.





Gambar 13. Diskusi dengan Dinas Pariwisata DI Yogyakarta

Dalam diskusi tersebut, diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Dalam rangka mendukung Kota Yogyakarta sebagai kota pariwisata berbasis budaya dan untuk melaksanakan UU Kepariwisataan, maka telah dibentuk Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan (selanjutnya disebut Perda Kota Yogyakarta tentang Kepariwisataan). Pengaturan penyelenggaraan kepariwisataan mendukung pariwisata di Kota Yogyakarta lebih berkembang sehingga dapat mengangkat dan melindungi nilai-nilai budaya, agama, dan karakteristik Kota Yogyakarta.
- 2) Sebagai pelaksanaan dari Pasal 8 dan Pasal 9 UU Kepariwisataan, telah diterbitkan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012-2025 (selanjutnya disebut Perda DIY tentang RIPPARDA DIY Tahun 2012-2025) yang menetapkan KSPN di DI Yogyakarta antara lain kawasan Merapi-Merbabu, kawasan Prambanan, kawasan kota yang meliputi Kraton dan sekitarnya, kawasan Pantai Selatan, dan

kawasan pegunungan karst di daerah Gunung Kidul. Pengelolaan destinasi wisata saat ini di DI Yogyakarta sendiri 90% (sembilan puluh persen) destinasi wisata dikelola oleh kabupaten/kota, dengan berkembangnya beberapa destinasi wisata yang ada di DI Yogyakarta, Dinas Pariwisata DI Yogyakarta sendiri mengalami kesulitan dalam mengoordinasikan penyelenggaraan kepariwisataan di wilayahnya.

- 3) Setelah dikeluarkan UU Kepariwisataan kondisi usaha pariwisata diharapkan dapat lebih baik. Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Tingkat Kabupaten/Kota telah melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap usaha pariwisata. Pembinaan oleh Pemerintah Provinsi mencakup pelaksanaan bimbingan teknis penerapan standar bagi pengusaha pariwisata. Sementara itu, pembinaan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dengan cara melakukan bimbingan teknis penerapan standar usaha jasa penyelenggaraan Pertemuan, Perjalanan Incentif, Konverensi dan Pameran (PIKP) dan pelatihan teknis operasional usaha jasa PIKP bagi tenaga kerja usaha jasa penyelenggaraan PIKP. Melalui bimbingan teknis (bimtek) tentang usaha pariwisata, diharapkan usaha pariwisata tersebut memiliki standar sesuai peraturan menteri yang meliputi aspek produk, aspek pelayanan, dan aspek pengelolaan. Walau begitu Dinas Pariwisata DI Yogyakarta mencatat masih terdapat 24 peraturan menteri yang belum di terbitkan terkait dengan standar usaha pariwisata, sehingga masih banyak usaha pariwisata yang belum memenuhi standar sesuai dalam UU Kepariwisataan.
- 4) Sejak terbentuknya UU Kepariwisataan, di DI Yogyakarta baru dibentuk BPPD pada tahun 2017. Hal ini terkendala dari berlakunya Pasal 49 UU Kepariwisataan yang mengatur sumber pembiayaan BPPD berasal dari bantuan dana APBN dan APBD bersifat hibah sesuai ketentuan perundang-undangan. Ketentuan ini menjadi kendala bagi efektivitas kelembagaan BPPD yang

tidak dapat mengakses pendanaan sesuai yang diatur dalam UU Kepariwisataan. Bawa pengaturan hibah sendiri saat ini mewajibkan BPPD harus berbadan hukum, hal ini bertentangan di lapangan karena keanggotaan BPPD yang diatur terdiri dari asosiasi pengusaha salah satunya ASITA yang belum berbadan hukum. Untuk mengatasi hal tersebut, ASITA diusulkan untuk menjadi koperasi agar mempermudah pengurusan pendanaan pariwisata. Dinas Pariwisata DI Yogyakarta memberikan masukan agar pengaturan hibah yang ada saat ini dalam peraturan menteri dalam negeri dapat disesuaikan dengan pengaturan hibah yang ada dalam UU Kepariwisataan.

- 5) Terkait dengan tumpang tindih antara BPPI dengan Asdep Strategi dan Komunikasi Pemasaran Pariwisata di Kemenpar, Dinas Pariwisata DI Yogyakarta memandang hal ini sebenarnya tidak perlu terjadi bila tugas dan fungsi BPPI adalah mengoordinasikan, menyinergikan promosi pariwisata yang dilakukan oleh industri pariwisata. Sehingga tugas pemerintah adalah promosi (*branding, advertising*) sedangkan tugas industri pariwisata adalah *selling*. Contohnya yang sudah di lakukan di DI Yogyakarta terkait efektivitas BP2KY untuk menyinergikan kegiatan promosi (*branding, advertising*) kemudian yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah DI Yogyakarta dengan kegiatan promosi (*selling*) dalam rangka pencapaian target.
- 6) Saat ini telah dikembangkan beberapa desa wisata sebagai pemberdayaan masyarakat sesuai dengan PP Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional Tahun 2010-2025. Program desa wisata ini dalam perkembangannya juga melakukan beberapa usaha pariwisata yang mana saat ini belum diharuskan untuk mendaftar TDUP, sehingga jelas tidak terdapat legalitas desa wisata ini dalam menjalankan usaha pariwisata.
- 7) Dalam melakukan wewenangnya untuk menetapkan destinasi wisata sesuai Pasal 29 UU Kepariwisataan, Dinas Pariwisata DI Yogyakarta terkendala beberapa permasalahan salah satunya

terkait penentuan destinasi wisata yang bukan berasal dari keempat tanah milik pemerintah daerah. Di DI Yogyakarta terdapat 4 (empat) kategori lahan:

- a) Tanah Kas Desa yang diatur dalam Peraturan Gubernur Nomor 34 Tahun 2017;
- b) Sultan Ground yang diatur dalam Peraturan Gubernur Nomor 33 Tahun 2017;
- c) Paku Alam Ground yang diatur dalam Peraturan Gubernur Nomor 33 Tahun 2017;
- d) Tanah Pemerintah Kabupaten

Salah satu contohnya terjadi di Taman Sungai Mudal di Kulon Progo dimana wisata tersebut berdiri diatas tanah milik perseorangan, yang pengelolaannya dilakukan oleh warga setempat tanpa melibatkan Dinas Pariwisata DI Yogyakarta. Hal ini mempersulit Dinas Pariwisata DI Yogyakarta dalam mengakses Dana Alokasi Khusus (selanjutnya disebut DAK) terkait penetapan destinasi wisata karena tanah yang dijadikan destinasi wisata harus milik pengusul dalam hal ini Dinas Pariwisata DI Yogyakarta. Contoh seperti ini menjadi perhatian Pemerintah dikarenakan saat ini berkembang obyek wisata pribadi yang tidak ada ijinnya namun menjadi perhatian masyarakat luas terkait dengan berkembangnya wisata baru di daerah tersebut, maka Dinas Pariwisata DI Yogyakarta menginginkan adanya pengaturan yang jelas terhadap status tanah yang akan dijadikan destinasi wisata.

- 8) Dinas Pariwisata DI Yogyakarta memandang masih kurangnya pengetahuan dan pemahaman UU Kepariwisataan oleh masyarakat. Banyak orang sekarang belum mengerti adanya UU Kepariwisataan. Sebenarnya, jika sudah paham mengenai UU Kepariwisataan, masyarakat akan lebih dipermudah dalam menjalankan usaha pariwisatanya. UU Kepariwisataan juga mengamanatkan dalam Pasal 15 ayat (1), bahwa semua jenis usaha pariwisata wajib melaksanakan TDUP di kabupaten/kota.

Bagi pengusaha pariwisata yang telah mempunyai TDUP dan telah beroperasional minimal 3 bulan, wajib membuat TDP. Hal ini ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Permenpar Pendaftaran Usaha Pariwisata yang mempermudah pelaksanaan usaha pariwisata. Sebelum ada Permenpar Pendaftaran Usaha Pariwisata, maka pengusaha pariwisata harus berbadan hukum. Dengan adanya Permenpar Pendaftaran Usaha Pariwisata tersebut, pengusaha pariwisata tidak diwajibkan berbadan hukum, namun diperbolehkan berbadan usaha.

- 9) Pengelolaan dana kepariwisataan yang ada saat ini telah dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 UU Kepariwisataan, serta pendapatan yang diperoleh dari penyelenggaraan pariwisata telah dialokasikan untuk kepentingan pelestarian alam dan budaya sesuai amanat Pasal 59 UU Kepariwisataan. Anggaran kepariwisataan juga telah mendapat dukungan dari Pemerintah Daerah khususnya terdapat bantuan anggaran dari Gubernur dalam penyelenggaraan kepariwisataan di DI Yogyakarta. Dengan adanya bantuan anggaran tersebut Dinas Pariwisata DI Yogyakarta berkomitmen untuk membangun sarana prasarana penunjang kepariwisataan seperti lahan parkir, wisata ramah difabel dan toilet dengan standar internasional.
- 10) Mengamati permasalahan yang ada, Dinas Pariwisata DI Yogyakarta memberikan saran:
  - a) Dengan adanya UU Pariwisata, seharusnya dapat mempermudah para pengusaha pariwisata dalam mengelola/ menjalankan usaha pariwisata khususnya dalam hal pemberian kemudahan bagi pengusaha mikro, kecil, dan menengah maupun perseorangan.
  - b) Mengakomodir perkembangan kepariwisataan di Indonesia yang ada saat ini.
  - c) Peraturan yang mengatur terkait dengan kepemilikan lahan yang dijadikan destinasi wisata, dan

- d) Ketersediaan anggaran yang cukup bagi pengembangan kepariwisataan di Indonesia

### b. Badan Promosi Pariwisata Kota Yogyakarta

Diskusi dilakukan dengan Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta dan Badan Promosi Pariwisata Kota Yogyakarta, yang diwakili oleh Yulianto selaku Pelaksana Harian Kepala Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta yang juga menjabat sebagai Sekertaris Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta beserta jajarannya, dilakukan pada tanggal 23 April 2018.



Gambar 14. Diskusi dengan Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta dan Badan Promosi Pariwisata Kota Yogyakarta

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Keberadaan BPPD sebagaimana telah diatur dalam Pasal 43 sampai dengan Pasal 49 UU Kepariwisataan telah dimplementasikan ke dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang Kepariwisataan. Bahkan sebelum UU Kepariwisataan berlaku, BP2KY sudah berdiri sejak tahun 2005.
- 2) Koordinasi antara BP2KY dengan kementerian/lembaga yang berkaitan dengan kepariwisataan hanya dengan Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta dan tidak pernah ada koordinasi dengan kementerian/lembaga lainnya baik tingkat pusat maupun tingkat provinsi.
- 3) Dalam Pasal 38 ayat (1) Perda Kota Yogyakarta tentang Kepariwisataan dinyatakan untuk menunjang kegiatan promosi pariwisata disediakan dana pada APBD paling tinggi sebesar 5% (lima persen) dari realisasi pendapatan Pajak Hotel dan Pajak Restoran tahun sebelumnya. Akan tetapi realisasi yang diberikan oleh Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta hanya 4% (empat persen) dan yang 1% (satu persen) dikembalikan kepada pelaku usaha sebagai insentif.
- 4) Kondisi kepariwisataan atau usaha wisata setelah dikeluarkan UU Kepariwisataan semakin dinamis, pertumbuhan usaha wisata semakin banyak dan persaingan semakin ketat antara para pelaku usaha pariwisata yang ada di DI Yogyakarta pada umumnya dan khususnya di Kota Yogyakarta.
- 5) Implikasi dengan diberlakukannya UU Kepariwisataan adalah implikasi yuridis yaitu semakin banyak pelaku usaha pariwisata yang mensertifikasi diri atau sertifikasi usaha pariwisata yang dimilikinya, hal ini juga dimaksudkan untuk menjadi nilai tambah bagi diri dan usahanya sehingga para wisatawan mau menggunakanannya. Implikasi ekonomis yaitu dengan berlakunya UU Kepariwisataan mendorong meningkatnya manfaat yang

diperoleh masyarakat terutama masyarakat yang berada di sekitar destinasi wisata. Implikasi sosialnya antara lain menumbuhkan rasa saling menghormati diantara kita dengan bangsa lain, bahkan agama lain, dan menumbuhkan rasa cinta kepada Negara Indonesia.

- 6) BP2KY memetakan dan mempromosikan tempat-tempat yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keanekaragaman budaya sebagai daerah tujuan wisata tersebut setelah mereka menjadi “Destinasi Wisata”. Jadi tidak mungkin bagi BP2KY mempromosikan tempat-tempat yang tidak atau belum menjadi destinasi wisata.
- 7) Penyelenggaraan kepariwisataan di DI Yogyakarta secara keseluruhan dan secara khusus di Kota Yogyakarta belum merata dikarenakan kondisi saat ini, yaitu kualitas sumber daya manusia, fasilitas dan ekonomi. Untuk Kota Yogyakarta sudah berjalan dengan baik bahkan menjadi salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (selanjutnya disebut PAD) yang menjanjikan.
- 8) Penyelenggaraan kepariwisataan di DI Yogyakarta sudah sesuai, fungsi dan tujuan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 4 UU Kepariwisataan. Namun ada beberapa asas dalam Pasal 2 UU Kepariwisataan yang belum terpenuhi yaitu asas adil dan merata dan asas kesatuan.
- 9) Menurut BP2KY, UU Kepariwisataan dalam upaya menyukseskan pembangunan nasional dan tujuan-tujuan sebagaimana telah dijabarkan dalam Pasal 4 UU Kepariwisataan sudah sangat efektif dimana dengan semua tujuan tersebut sudah banyak tercapai.
- 10) BP2KY melaksanakan prinsip penyelenggaraan kepariwisataan yang bertanggungjawab terhadap Tuhan Yang Maha Esa, sesama manusia dan alam.
- 11) Pembangunan Kepariwisataan di DI Yogyakarta sudah memperhatikan keanekaragaman, keunikan dan kekhasan

budaya dan alam semesta serta kebutuhan manusia untuk berwisata sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6 UU Kepariwisataan.

- 12) Pembangunan kepariwisataan selama ini berjalan baik dari segi faktor pariwisata, destinasi pariwisata, pemasaran maupun kelembagaan kepariwisataan. Berjalan dengan sangat kuatnya sinergi antara pelaku pariwisata dan pemerintah, sehingga pembangunan pariwisata berkembang dari masa kemasa.
- 13) Permasalahan-permasalahan yang paling mendasar, serta faktor apa saja yang menjadi penyebabnya adalah kurang kuatnya daya saing dikarenakan faktor harga dan sumber daya manusia.
- 14) Pembangunan kepariwisataan di Kota Yogyakarta selama ini sudah sesuai dengan rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional, rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi, dan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota.
- 15) BP2KY tidak dilibatkan dalam penyusunan rencana induk pembangunan kepariwisataan Kota Yogyakarta. Namun BP2KY disebutkan dalam Bab III Pasal 38 ayat (6) huruf f dan ayat (7) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2015 - 2025 (selanjutnya disebut Perda Kota Yogyakarta tentang RIPPARDKA Kota Yogyakarta 2015 – 2025).
- 16) Tidak ada usaha pariwisata yang baru. Semua usaha pariwisata yang ada di Kota Yogyakarta sesuai dengan yang diatur dalam undang-undang. Pembangunan kepariwisataan di Kota Yogyakarta sudah meliputi seluruh usaha pariwisata yang diatur dalam undang-undang. jasa informasi pariwisata, sarana atau lembaga yang dapat benar-benar dijadikan rujukan bagi wisatawan adalah ASITA Yogyakarta, HPI Yogyakarta dan Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta.

budaya dan alam semesta serta kebutuhan manusia untuk berwisata sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6 UU Kepariwisataan.

- 12) Pembangunan kepariwisataan selama ini berjalan baik dari segi faktor pariwisata, destinasi pariwisata, pemasaran maupun kelembagaan kepariwisataan. Berjalan dengan sangat kuatnya sinergi antara pelaku pariwisata dan pemerintah, sehingga pembangunan pariwisata berkembang dari masa kemasa.
- 13) Permasalahan-permasalahan yang paling mendasar, serta faktor apa saja yang menjadi penyebabnya adalah kurang kuatnya daya saing dikarenakan faktor harga dan sumber daya manusia.
- 14) Pembangunan kepariwisataan di Kota Yogyakarta selama ini sudah sesuai dengan rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional, rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi, dan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota.
- 15) BP2KY tidak dilibatkan dalam penyusunan rencana induk pembangunan kepariwisataan Kota Yogyakarta. Namun BP2KY disebutkan dalam Bab III Pasal 38 ayat (6) huruf f dan ayat (7) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2015 - 2025 (selanjutnya disebut Perda Kota Yogyakarta tentang RIPPARDKA Kota Yogyakarta 2015 – 2025).
- 16) Tidak ada usaha pariwisata yang baru. Semua usaha pariwisata yang ada di Kota Yogyakarta sesuai dengan yang diatur dalam undang-undang. Pembangunan kepariwisataan di Kota Yogyakarta sudah meliputi seluruh usaha pariwisata yang diatur dalam undang-undang. jasa informasi pariwisata, sarana atau lembaga yang dapat benar-benar dijadikan rujukan bagi wisatawan adalah ASITA Yogyakarta, HPI Yogyakarta dan Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta.

program promosi, menginformasikan dan mengajak seluruh pelaku-pelaku pariwisata dalam kegiatan promosi yang akan dilakukan oleh BP2KY.

- 23) Kendala-kendala yang dihadapi oleh BP2KY adalah masalah pendanaan bagi seluruh kegiatan yang dilakukan oleh BP2KY terutama dana yang bersumber dari dana non APBD.
- 24) Dalam masa kepengurusan BP2KY 2014 – 2018 belum pernah melakukan riset yang berkaitan dengan kepariwisataan.
- 25) Sumber pendanaan BP2KY bersumber dari pendanaan APBD dengan cara program BP2KY juga menjadi program dari Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta.
- 26) Pengelolaan dana yang bersifat hibah dari Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta bagi BP2KY sangat rentan akan kesalahan administrasi. Perlu penyempurnaan terutama yang berkaitan dengan pendanaan yang akan digunakan oleh BP2KY.
- 27) Masyarakat mulai berperan aktif dalam dunia pariwisata terutama dalam hal promosi destinasi wisata baru.
- 28) Beberapa permasalahan yang sedang dihadapi oleh BP2KY dalam melaksanakan tugasnya yaitu:
  - a) Masalah pendanaan dalam melaksanakan tugas dan fungsi BP2KY.
  - b) Di BP2KY hanya ada unsur penentu kebijakan dan tidak ada unsur pelaksana sehingga program-program yang telah dibuat tidak bisa dijalankan secara langsung oleh BP2KY. Untuk menjalankan program-program yang telah dibuat BP2KY harus bekerja sama dengan Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta dengan memasukkan program mereka sebagai program dari Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta.

### c. Pusat Studi Pariwisata Universitas Gadjah Mada

Diskusi dengan Pusat Studi Pariwisata Universitas Gadjah Mada dilaksanakan pada hari Rabu, 26 April 2018 oleh Drs. Hendrie Adji Kusworo, M.Sc, Ph.D., selaku tim ahli Puspar UGM dan Destha Titi Raharja S.Sos, selaku salah satu peneliti senior. Selain itu diskusi juga dihadiri oleh Henry Brahmantya, Wijaya, S.Hut., M.Sc., Ayudhira Pradati, dan Esti Cemporaningsih, S.ST., M.Si.



Gambar 15. Diskusi dengan Pusat Studi Pariwisata UGM

Diskusi dilaksanakan di ruang pertemuan Puspar UGM. Sebagai informasi, Puspar UGM didirikan pada tanggal 23 Juli

1994 yang merupakan salah satu bagian dari Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Puspar UGM mempunyai kompetensi penelitian di bidang pariwisata. Pariwisata tidak hanya sebagai penghasil devisa, tetapi sekaligus juga berfungsi sebagai instrumen untuk menggalakkan kegiatan ekonomi, termasuk sektor lain yang terkait, pengembangan budaya, pemerataan pembangunan, sekaligus instrumen untuk melestarikan lingkungan dan mendukung pengembangan sumber daya manusia. Hal tersebut merupakan sumbangsih Puspar UGM untuk memberikan pemikiran, pengkajian, dan penelitian ilmiah sebagai dasar perumusan kebijakan dalam pengembangan bidang pariwisata. Puspar UGM memiliki kompetensi pelatihan tematik sebagai berikut:

- 1) Penguatan kapasitas SDM pengelola destinasi pariwisata;
- 2) Penguatan kapasitas SDM dalam penyusunan Naskah Akademik dan Rencana Induk Pengembangan Kepariwisataan; dan
- 3) Penguatan kapasitas SDM dalam pemasaran pariwisata.

Selain itu, dalam bidang pegawasan (*monitoring*), Puspar UGM memiliki kompetensi dalam:

- 1) Penyusunan instrumen monitoring dan evaluasi program kepariwisataan;
- 2) Pelaksanaan monitoring dan evaluasi perencanaan dan pengembangan destinasi pemasaran, sumber daya manusia, dan kelembagaan; dan
- 3) Pelaksanaan monitoring dampak pariwisata.

Dalam diskusi antara Puspar UGM dan Puspanlak Badan Keahlian DPR RI diperoleh data dan informasi sebagai berikut:

- 1) Puspar UGM menilai hal-hal yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu undang-undang dapat dilihat dari:
  - a) Kualitas undang-undang itu sendiri, dalam hal ini ada sinkronisasi antar pasal yang saling melengkapi, bukan tumpang tindih pengaturannya;

- b) Kelengkapan sarana dan prasarana penunjang;
- c) Adanya penegakan hukum bas

hanya menitikberatkan pembahasannya pada industri dan usaha pariwisata.

- 5) Definisi Pasal 1 angka 1, angka 2, angka 3, dan angka 4 UU Kepariwisataan mengenai definisi atau batasan pengertian dari wisata, wisatawan, pariwisata, dan kepariwisataan harus ditinjau ulang supaya tidak terjadi tumpang tindih. Padanan istilah dalam bahasa Inggris hanya menggunakan satu istilah saja yaitu *tourism* untuk menggambarkan keempat istilah tersebut.
- 6) Definisi usaha pariwisata yang diatur dalam Pasal 1 angka 7 UU Kepariwisataan harus ditinjau ulang, sebab dalam definisi tersebut belum mencakup mengenai usaha penyediaan jasa wisata perseorangan (misalnya *homestay*).
- 7) Terkait dengan asas penyelenggaraan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU Kepariwisataan, Puspar UGM mengemukakan bahwa penyelenggaraan pariwisata yang telah dilakukan harus menerapkan berbagai asas yang telah diatur. Sesuai dengan asas kelestarian dan partisipatif Puspar UGM secara konsisten mewujudkan DI Yogyakarta sebagai *Destination Management Organization* (DMO). Misalnya adanya Jawa Promo yang mempromosikan destinasi wisata di Pulau Jawa bekerjasama dengan pemerintah kabupaten/kota yang ada di DI Yogyakarta, Jawa Tengah, dan Jawa Timur bagian Selatan.
- 8) Dalam tataran implementasi, UU Kepariwisataan lebih banyak mengedepankan aspek industri pariwisata sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7 UU Kepariwisataan. Hal ini dapat dilihat dari aturan perlaksanaan yang diterbitkan lebih banyak mengatur mengenai usaha pariwisata saja. Seharusnya Pemerintah lebih seimbang dengan mengedepankan hal lain yang menunjang pariwisata bukan hanya semata-mata untuk kepentingan bisnis, misalnya perlindungan terhadap hak wisatawan yang telah diatur dalam *Global Code of Tourism*. Dengan demikian akan tercapai keseimbangan pengaturan, Pemerintah tetap dapat mengatur mengenai industri pariwisata, namun hak wisatawan

untuk berwisata juga terlindungi.

- 9) Dukungan Pemerintah yang hanya menitikberatkan pada industri pariwisata menimbulkan konsekuensi penempatan pariwisata hanya sebagai *tools of economy*. Konsekuensinya sebagai berikut:
  - a) 3 (tiga) aspek pembangunan kepariwisataan yang lain yaitu destinasi, pemasaran, dan kelembagaan kepariwisataan menjadi kurang optimal pelaksanaannya;
  - b) Perolehan keuntungan maksimal yang menjadi devisa negara hanya sebesar 20% (dua puluh persen) sampai dengan 50% (lima puluh persen) saja, selebihnya kembali ketempat negara asal wisatawan sebesar 50 sampai dengan 80% (delapan puluh persen) (*back bounding*);
  - c) Terjadi perbedaan yang cukup mencolok antara wisatawan “kaya” dan “miskin” karena indikator yang digunakan untuk mengukur keberhasilan pembangunan kepariwisataan hanyalah dari perspektif ekonomi, seperti berapa lama jangka waktu tinggalnya wisatawan (*long of stay*), berapa banyak pengeluaran yang dihabiskan (*total spending*), dan berapa kontribusi yang diberikan terhadap pad. Untuk itu harus dikembangkan indikator dalam bentuk lain yang menunjang keberhasilan pembangunan kepariwisataan dari perspektif sosial, misalnya tingkat kepuasan dan kebahagiaan setelah melakukan kegiatan wisata (*physiological and spiritual aspects*).
- 10) Judul UU Kepariwisataan tidak konsisten dengan materi muatan UU Kepariwisataan. Ketentuan umum Pasal 1 angka 4 UU Kepariwisataan menyebutkan bahwa kepariwisataan adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, pemerintah, pemerintah daerah dan pengusaha. Hal ini diperkuat dengan ketentuan pasal 7 UU Kepariwisataan yang menyatakan bahwa pembangunan kepariwisataan meliputi industri

pariwisata, destinasi pariwisata, pemasaran, dan kelembagaan kepariwisataan. Namun dalam batang tubuh UU Kepariwisataan hanya menitikberatkan pembahasannya pada industri dan usaha pariwisata.

- 11) Pemerintah daerah seringkali kesulitan memaknai penetapan suatu daerah apakah menjadi Destinasi Pariwisata Nasional (DPN) atau KSPN sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 12 UU Kepariwisataan. Hal ini disebabkan karena dalam RIPPARNAS tidak dijelaskan secara detail batas-batas penentuannya. Akibatnya semua wilayah Destinasi Pariwisata masuk ke dalam kategori KSPN.
- 12) Pembangunan kepariwisataan selain dilakukan berdasarkan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU Kepariwisataan, juga harus disesuaikan dengan kearifan lokal. Misalnya pembangunan kepariwisataan di DI Yogyakarta harus seimbang dan mengedepankan 3 (tiga) potensi kekhasan daerah yaitu, kebudayaan, pendidikan, dan kepariwisataan. Hal ini juga sesuai dengan ketentuan Pasal 6 UU Kepariwisataan bahwa pembangunan kepariwisataan dilakukan dengan memperhatikan keanekaragaman, keunikan, dan kekhasan budaya.
- 13) Terkait dengan materi muatan yang diatur dalam BAB VIII Pasal 28 UU Kepariwisataan mengenai Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah, Puspar UGM berpendapat pengaturan kewenangan tersebut sudah cukup bagus, hanya saja perlu diiringi dengan penerapannya di lapangan. Selain itu, pemberian intensif dari pemerintah atau pemerintah daerah jangan hanya dalam bentuk kemudahan perizinan saja, namun juga harus dicari terobosan bentuk-bentuk lain yang mendukung iklim usaha pariwisata.
- 14) Puspar UGM menyarankan agar keberadaan BPPD yang diatur dalam ketentuan Pasal 43 UU Kepariwisataan lebih baik bentuknya quasi, bukan lembaga swasta yang bersifat

mandiri. Dalam hal ini tetap harus ada unsur Pemerintah daerah yang menjadi anggotanya. Dengan demikian akan ada fokus pembagian tugas. Untuk urusan penanganan dan perluasan investasi menjadi kewenangan pemerintah daerah, sedangkan untuk urusan promosi produk menjadi kewenangan anggota BPPD yang lainnya.

- 15) Sesuai dengan ketentuan Pasal 53 UU Kepariwisataan, Puspar UGM sudah mengembangkan sistem sertifikasi untuk pelaku pariwisata yang sesuai dengan Kerangka Kerja Nasional Indonesia (KKNI). Pengembangan sistem sertifikasi dilatarbalakangi pada kenyataan yang ada di lapangan bahwa tenaga kerja di bidang pariwisata hanya sebatas siap kerja belum siap pakai secara profesional. Selain itu, Puspar UGM juga seringkali mengadakan bimtek untuk penyelenggaraan kepariwisataan yang komprehensif (*shortcut research based training program*) kerja sama dengan ASITA Yogyakarta dan PHRI Yogyakarta dalam membuat *Tourist Information Center (TIC)*.
- 16) Belum terdapat standar Lembaga Sertifikasi Profesi (LSP) untuk sumber daya manusia di bidang kepariwisataan memberikan pemikiran perlu adanya standar yang umum dan khusus bagi sumber daya manusia di bidang pariwisata dan unsur pendukung yang lain, misalnya adanya standar yang sama bagi pengusaha perhotelan di Yogyakarta untuk menambahkan ornamen yang mencerminkan ciri khas Yogyakarta dalam setiap desain ruangan hotel.
- 17) Puspar UGM juga sedang mengembangkan program sertifikasi wisata yang berkesinambungan (*Sustainable Tourism Sertification*). Program ini bertujuan untuk membantu industri kecil dan menengah (UMKM) untuk pengembangan model usaha berbasis internet. Misalnya: penyediaan paket wisata sesuai dengan keinginan wisatawan yang biasanya dipasarkan secara konvensional menjadi lebih modern melalui internet.

- 18) Harus ada sinergitas dalam pembangunan sarana dan prasarana bidang kepariwisataan, baik pemerintah, pemerintah daerah, maupun masyarakat. Tanggung jawab Pemerintah dalam hal ini bukanlah Kemenpar saja, namun juga melibatkan kementerian lain, misalnya Kementerian Perhubungan dan Kementerian Pekerjaan Umum. Kementerian Pariwisata menetapkan suatu destinasi pariwisata, maka akses untuk menuju destinasi tersebut harus mendapat dukungan dari kementerian perhubungan melalui penyediaan sarana transportasi dan dukungan dari kementerian pekerjaan umum melalui pembangunan jalan yang memudahkan wisatawan menuju destinasi pariwisata.
- 19) Pendanaan yang diatur dalam ketentuan Pasal 57 UU Kepariwisataan harus dikaji kembali, sebab alokasi dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), APBD, atau sumber lain yang sah sangat terbatas jumlahnya. Perlu diciptakan strategi pendanaan model baru misalnya melalui pelibatan masyarakat (*community based investment*). Hal ini sangat penting untuk mendorong minat masyarakat berperan serta secara aktif dalam mengelola usaha pariwisata berbasis masyarakat.
- 20) Puspar UGM juga telah memfasilitasi pengembangan konsep pemberdayaan keterikatan antara industri pariwisata dan komunitas penduduk lokal, melalui *one village one hotel system*. Konsep yang dianut yaitu sebuah hotel berbintang diharuskan untuk membina sebuah desa menjadi desa wisata. Contoh konkretnya adalah kerja sama antara Hotel Hyatt dengan sebuah desa di Purwosari. Manajemen Hotel Hyatt memberdayakan penduduk desa di Purwosari untuk mengembangkan bisnis homestay. Selain itu, penduduk desa mendapatkan keuntungan dengan adanya kebijakan Hotel Hyatt untuk menampung hasil panen salak pondoh penduduk untuk disajikan dalam restoran di hotel. Pemerintah Daerah DI Yogyakarta belum serius mendukung konsep pemberdayaan komunitas dalam

pengembangan pariwisata. Hal ini dibuktikan sampai saat ini belum ada Surat Keputusan Gubernur yang mengatur mengenai pengelolaan desa wisata. Saat ini baru ada Surat Keputusan Gubernur yang mengatur pengelolaan desa budaya. Untuk itu, pemerintah daerah harus serius mendorong dan mendukung konsep pemberdayaan berbasis komunitas. Dukungan pemerintah dianggap perlu untuk memberikan legitimasi bagi masyarakat dalam melakukan pemberdayaan pariwisata berbasis komunitas (*community based planning*).

**d. PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko (Candi Prambanan)**

Diskusi dengan PT. Taman Wisata Candi Borobudur, yang diwakili oleh Direktur Utama PT. TWC, Edy Setijono dan tim yang dilaksanakan pada tanggal 26 April 2018.





Gambar 16. Diskusi dengan PT. TWC

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) PT. TWC merupakan Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN) yang berdasarkan dengan Keputusan Presiden memiliki kewajiban untuk mengelolah dan mempromosikan Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko.
- 2) PT. TWC adalah perseroan yang sahamnya dimiliki penuh oleh negara sehingga kinerjanya selaras dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga pengelolaan sesuai dengan prinsip-prinsip yang telah diamanahkan oleh undang-undang.
- 3) Sebagai BUMN, PT. TWC perlu memastikan setiap kinerja yang dilaksanakan memberikan dampak kepastian manfaat pengembangan kepariwisataan kepada masyarakat secara langsung yang mana hal ini berhubungan dengan asas manfaat dan tujuan dari Kementerian BUMN.
- 4) BUMN harus memiliki profit yang bertujuan untuk memberikan masukan kepada negara. Saat ini PT. TWC masih menghasilkan keuntungan yang signifikan.
- 5) PT. TWC dalam memberikan manfaat kepastian kepada masyarakat adalah dengan mengembangkan 20 (dua puluh)

desa yang terdapat di sekitar Kawasan Candi Borobudur dalam bentuk program Balai Ekonomi Desa (Balkondes) dengan pemberdayaan seni dan budaya masyarakat lokal dan melibatkan pengrajin lokal untuk mendukung kegiatan wisata sesuai dengan porsi dan kemampuannya.

- 6) Perlu adanya penambahan unsur peran pemberdayaan masyarakat didalam Pasal 7 UU Kepariwisataan.
- 7) Kendala dalam pengelolaan candi adalah dimana fokus pengelolan candi terbagi menjadi pelestarian, konservasi dan pariwisata.
- 8) Pembentukan/amanah undang-undang dalam pembentukan Badan Promosi Pariwisata merupakan suatu hal yang *blunder*, hal ini dikarenakan Unit Pelaksana Teknis yang berada di dalam badan diisi oleh para pengusaha, hal ini akan menimbulkan *conflict of interest* dari badan itu sendiri.
- 9) Dalam hal promosi, belum optimalnya peran dari Kedutaan Besar Republik Indonesia (selanjutnya disebut KBRI). KBRI memiliki peran penting dalam hal mengembangkan promosi pariwisata
- 10) Dalam melakukan pengelolaan dan promosi candi terdapat kendala dalam hal penyingkronan antar kementerian/lembaga didalam melaksanakan usaha pariwisata
- 11) Perlu adanya pembinaan kepada masyarakat akan kesadaran lingkungan untuk kegiatan pariwisata dan manfaat yang akan diperoleh bagi masyarakat tersebut.
- 12) Dalam melaksanakan kegiatanya PT. TWC merasa terbatasi dalam hal mengelolah Cagar Budaya dalam hal kepariwisataan, yang dalam ha ini PT. TWC sebetulnya mampu mengelolah kepariwisataan di daerah Jawa Tengah secara lebih luas.

e. PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan Dan Ratu Boko (Candi Borobudur)

Diskusi dengan PT. TWC, yang diwakili oleh I Gusti Ngurah Sedana selaku *General Manager* PT. TWC dan tim yang dilaksanakan pada tanggal 27 April 2018.



Gambar 17. Diskusi dengan PT. TWC

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Masyarakat penduduk desa yang berada di lingkungan masyarakat penduduk desa sekitar Candi Borobudur merasa diperdayakan dengan adanya program Balkondes

- 2) Pengelolaan Kawasan Candi dikelolah oleh PT. TWC tetapi konservasi bangunan cagar budaya menjadi kewenangan dari Kemendikbud berdasarkan UU Cagar Budaya.
  - 3) Jumlah Wisatawan/tingkat pengunjung Candi Borobudur meningkat setiap tahunnya dan berdampak positif bagi keuntungan PT. TWC.
  - 4) Candi Borobudur yang melibatkan Kementerian-Kementerian terkait yaitu Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan Kementerian Pariwisata dibawah Kementerian Koordinator Kemaritiman.
  - 5) Bahwa Candi Borobudur menjadi *Icon* dalam hal mempromosikan pariwisata Indonesia.
  - 6) Selain dijadikan sebagai cagar budaya untuk memajukan pariwisata, Candi Borobudur masih menjadi tempat untuk upacara keagamaan.
  - 7) Perkembangan Pariwisata di lingkungan Candi Borobudur tidak dibarengi dengan SDM lokal yang mumpuni.
- f. **Himpunan Pramuwisata Indonesia (HPI) DI Yogyakarta, Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI) DI Yogyakarta, dan Association Of The Indonesia Tours And Travel Agencies (ASITA) DI Yogyakarta**

Diskusi dilakukan dengan HPI Yogyakarta, PHRI Yogyakarta dan ASITA Yogyakarta, yang dihadiri oleh Arif Effendi selaku ketua PHRI Yogyakarta beserta anggotanya, Imam Widodo selaku Ketua HPI Yogyakarta, Ratih, H. Rudyanto, dan Ahmad Wijaya selaku perwakilan ASTA Yogyakarta yang dilakukan pada tanggal 24 April 2018.



Gambar 18. *Forum Group Discussion* dengan HPI Yogyakarta, PHRI Yogyakarta, ASITA Yogyakarta

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Asosiasi HPI, PHRI dan ASITA merupakan asosiasi yang beranggotakan pelaku usaha yang memiliki usaha di bidang pariwisata. Pada Pasal 14 UU Kepariwisataan telah mengatur mengenai 13 (tiga belas) jenis usaha pariwisata, yaitu:
  - 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
- 2) Dasar hukum pembentukan HPI, PHRI dan ASITA telah diatur dalam Pasal 22 huruf b UU Kepariwisataan yang berbunyi yaitu membentuk dan menjadi anggota asosiasi kepariwisataan, Sehingga dari hal tersebut dibentuklah asosiasi sebagai perkumpulan dan juga untuk menampung aspirasi-aspirasi pelaku usaha di bidang pariwisata.
  - 3) Asosiasi HPI, PHRI, dan ASITA merupakan asosiasi yang mandiri, belum memiliki *support* dan kepastian hukum dalam kelembagaannya;
  - 4) Usaha-usaha di bidang pariwisata menjadi susah berkembang karena diatur oleh pemerintah pusat dan juga dalam implementasinya yaitu dari undang-undang kepariwisataan sampai peraturan dibawahnya belum sampai ke terlaksana dengan baik. Seperti belum adanya GIPI dan BPPD di wilayah DI Yogyakarta.
  - 5) Permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam menjalankan usaha pariwisata di DI Yogyakarta bukan karena usahanya namun karena individunya. Sudah ada kerjasama pada lintas sektor usaha-usaha di bidang pariwisata yaitu di Jawa Tengah dan DI Yogyakarta namun belum maksimal pada pelaksanaannya. Contohnya terjadi gesekan antara PHRI dan ASITA karena persaingan usaha yakni hotel juga menyediakan paket wisata

dan jasa transportasi yang kemudian merugikan pengusaha di bidang tour and travel.

- 6) Dalam pemasaran pariwisata di DI Yogyakarta yang diadakan oleh pemerintah daerah, HPI, PHRI dan ASITA tidak dilibatkan.
- 7) Pendanaan dari HPI, PHRI dan ASITA bersifat mandiri yang merupakan iuran dari anggotanya.
- 8) Di DI Yogyakarta belum ada peraturan daerah mengenai pramuwisata sehingga susah untuk menerapkan standar kompetensi dari para pramuwisata.
- 9) Sesuai dengan Pasal 53 ayat (1) UU Kepariwisataan untuk sertifikasi kompetensi untuk pramuwisata di DI Yogyakarta sudah 95% (sembilan puluh lima persen). Dari kurang lebih 600 Pramuwisata di DI Yogyakarta sekitar 470 pramuwisata sudah memiliki sertifikat kompetensi. Termasuk dalam pembagiannya pramuwisata yang memiliki sertifikasi kompetensi memiliki beberapa kemampuan contohnya bahasa asing, teknik berkomunikasi, foto dan lain sebagainya.
- 10) Lembaga Serifikasi Profesi untuk usaha-usaha di bidang pariwisata di DI Yogyakarta sudah disediakan oleh pemerintah daerah dan terlaksana namun dalam melakukan sertifikasinya tidak melibatkan asosiasi sehingga assosiasi beranggapan kalau sertifikasi yang dilakukan pemerintah tidak pas sasaran karena yang melakukan sertifikasi tidak mengerti mengenai pramuwisata. Sertifikasi yang dilakukan pemerintah daerah tidak menjamin hanya kejar tayang.
- 11) Lembaga sertifikasi dan akreditasi merupakan lembaga independen yaitu LSP dan LSUP yang dilaksanakan oleh BNSP dan Komite Akreditasi Nasional (dulu di Komisi Otorisasi Kementerian Pariwisata), hal ini sudah sesuai dengan ketentuan Pasal 54 ayat (3) UU Kepariwisataan.

- 12) Pemerintah daerah sudah melaksanakan tanggungjawabnya dalam memberikan pelatihan pramuwisata dengan masukan dari HPI. Pelaku usaha memberi *support* dengan memberikan sarana dan prasarana.
- 13) Belum meratanya usaha pariwisata di DI Yogyakarta yang memiliki Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP) khususnya di Desa Wisata yang belum dapat terlaksana dikarenakan minimnya pengetahuan masyarakat setempat.
- 14) Sampai saat ini berkembangnya bisnis *online* sangat merugikan agensi *tour* dan *travel* dan pengusaha lokal yang berada di wilayah DI Yogyakarta, untuk itu perlu adanya regulasi yang mencangkup skala nasional terkait dengan pengaturan hal tersebut..
- 15) Bahwa masih banyaknya pengusaha di DI Yogyakarta yang mengabaikan asuransi terutama untuk pengelolah tempat wisata dan jasa pariwisata.

## 2. Sumatera Barat

Pemantauan pelaksanaan UU Kepariwisataan di Sumatera Barat dilaksanakan pada tanggal 30 April 2018 sampai dengan tanggal 4 Mei 2018. Adapun pemangku kepentingan dalam kegiatan pemantauan pelaksanaan UU Kepariwisataan di Sumatera Barat adalah Fakultas Pariwisata dan Perhotelan Universitas Negeri Padang (selanjutnya disebut FPP-UNP), Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Provinsi Sumatera Barat (selanjutnya disebut Dinas Parekraf Sumatera Barat), Badan Promosi Pariwisata Kota Padang (selanjutnya disebut BPPKP), Badan Pimpinan Daerah Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia Sumatera Barat (selanjutnya disebut PHRI Sumatera Barat), DPD ASITA Provinsi Sumatera Barat (selanjutnya disebut ASITA Sumatera Barat), Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat, dan DPD Himpunan Pramuwisata Indonesia Sumatera Barat (selanjutnya disebut HPI Sumatera Barat). Data dan informasi dari pemangku kepentingan terkait pelaksanaan UU Kepariwisataan adalah sebagai berikut:

**a. Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Provinsi Sumatera Barat**

Diskusi dilakukan dengan Dinas Kepariwisataan Provinsi Sumatera Barat, dihadiri oleh Deviany selaku Kepala bidang Destinasi beserta jajarannya, pada tanggal 2 Mei 2018.



sosialisasi kepada masyarakat tentang waktu penyelenggaraan *event* kepariwisataan tersebut. *Event* kepariwisataan ini dapat menarik perhatian wisatawan untuk datang ke Sumatera Barat dan tentunya berdampak pada ekonomi masyarakat Sumatera Barat.

- 2) Strategi, arah kebijakan dan prioritas pembangunan pariwisata daerah Provinsi Sumatera Barat terdiri atas:
  - a) Pengembangan destinasi dan daya tarik pariwisata secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan;
  - b) Melaksanakan promosi pariwisata yang efisien dan partisipatif;
  - c) Peningkatan kapasitas industri pariwisata dan usaha ekonomi kreatif;
  - d) Peningkatan kapasitas kelembagaan, sumber daya manusia pariwisata dan sumber daya manusia ekonomi kreatif (sertifikasi kompetensi)
- 3) Potensi pengembangan pariwisata di Sumatera Barat.
  - a) Sumatera Barat memiliki 685 objek wisata yang tersebar di kabupaten/kota;
  - b) Sumatera Barat merupakan salah satu *geopark* dengan 9 kawasan *geosite* yang tersebar di 8 kabupaten/kota;
  - c) Beragam atraksi budaya yang tersebar di kabupaten/kota di Sumatera Barat.
- 4) Tantangan pengembangan pariwisata di Sumatera Barat
  - a) Aksesibilitas yang masih terbatas;
  - b) Infrastruktur yang masih kurang;
  - c) Amenitas yang belum memadai;
  - d) Sumber daya manusia pelaku wisata yang masih terbatas;
  - e) Dukungan sumber daya manusia di masyarakat yang masih kurang (sadar wisata dan sapta pesona masih belum terimplementasi dengan baik oleh masyarakat) di destinasi wisata;
  - f) Promosi yang masih terbatas.

- 5) Kebijakan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat di sektor pariwisata
- Pariwisata sebagai sektor unggulan
  - Gerakan Terpadu Pengembangan Kepariwisataan (selanjutnya disebut GPTK)
- 6) GPTK merupakan kegiatan pengembangan kepariwisataan yang ditangani secara terpadu lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di tingkat provinsi bersama pemerintah kabupaten/kota dan pemangku kepentingan terkait lainnya. Adapun tujuan GPTK adalah:
- Destinasi atau objek yang dibangun bisa lebih cepat diselesaikan dan difungsikan;
  - Sumber daya yang digunakan lebih fokus pada objek yang dijadikan sasaran;
  - Berbagai pihak dapat berkontribusi dalam pembangunan;
  - Dampak langsung dapat segera dirasakan masyarakat.
- 7) Rencana pelaksanaan GPTK Sumatera Barat tergambar sebagai berikut:



Gambar 20. Rencana Pelaksanaan Gerakan Terpadu Pengembangan Kepariwisataan Sumatera Barat

- 8) Pembentukan Regulasi dan GPTK dilakukan dengan upaya:
  - a) Penyiapan naskah akademik dan Raperda wisata halal tahun 2017.
  - b) Pembentukan tim percepatan *geopark* ranah minang (GRM).
  - c) Pembentukan tim percepatan pariwisata Sumatera Barat.
  - d) Pembentukan tim percepatan pembangunan infrastruktur strategis Sumatera Barat.
- 9) Terkait perizinan penyelenggaraan usaha kepariwisataan, izin usaha diberikan oleh PTSP, sedangkan wewenangnya sebatas pemberian rekomendasi untuk pengurusan izin usaha kepariwisataan tersebut. Adapun wewenang tersebut diberikan Dinas Parekraf Sumatera Barat hanya pada usaha pariwisata yang letaknya antar kabupaten/kota, sedangkan usaha pariwisata yang letaknya tidak antar kabupaten/kota atau tidak lintas wilayah maka wewenang pemberian izin usaha tersebut ada pada dinas pariwisata dibawah pemerintah daerah kabupaten/kota.
- 10) Sanksi bagi pengusaha yang melanggar ketentuan yang berlaku dapat diberikan sanksi berupa:
  - a) Pembekuan sementara
  - b) Pembatalan

Adapun pemberian sanksi ditegakkan oleh LSU atas pelanggaran yang dilakukan oleh pengusaha.
- 11) Pengawasan terhadap pengusaha kepariwisataan dilaksanakan pada saat pendaftaran usaha pariwisata yang berupa pemeriksaan langsung terhadap kantor atau lokasi usaha pariwisata (sesuai dengan bidang usaha, jenis usaha, dan sub-jenis usaha). Pemeriksaan dilakukan sewaktu-waktu apabila dipandang perlu untuk memastikan:
  - a) Kesesuaian kegiatan usaha dengan daftar usaha pariwisata;
  - b) Perubahan-perubahan yang terjadi, misalnya: perluasan kantor atau lokasi pariwisata, penambahan fasilitas wisata.

- 12) Dinas Parekref Sumatera Barat menerangkan bahwa permasalahan koordinasi antara Dinas Parekref Sumatera Barat dengan BPPD Provinsi Sumatera Barat adalah Dinas Parekref Sumatera Barat tidak pernah berkomunikasi ataupun bekerja sama dengan BPPD Sumatera Barat, karena pihak Dinas Parekref Sumatera Barat tidak mengetahui siapa pengurus BPPD Sumatera Barat. BPPD Kota Padang juga menyatakan bahwa BPPD Sumatera Barat seakan mati suri, karena organisasinya ada namun tidak ada pengurus yang aktif.
- 13) Kendala investasi/penanaman modal sektor kepariwisataan di Sumatera Barat umumnya disebabkan adanya persoalan tanah ulayat atau tanah milik masyarakat adat.
- 14) Pengelolaan objek wisata di Pantai Carolina masih belum baik karena objek wisata tersebut milik perorangan. Hal ini menyebabkan Pemerintah Daerah tidak dapat mengintervensi pengelolaan wisata di tanah milik pribadi orang perorangan.
- 15) Di setiap kabupaten/kota di Sumatera Barat, belum semuanya melaksanakan RIPPARDA Provinsi karena masih ada kabupaten/kota yang belum memiliki RIPPARDA Kabupaten/Kota, hal ini karena pembentukan peraturan daerah memerlukan dana yang tidak sedikit. Oleh karena itu, implementasi pembangunan kepariwisataan di tingkat kabupaten/kota di Sumatera Barat belum mengacu pada RIPPARDA.
- 16) Ketentuan Pasal 62 UU Kepariwisataan mengenai sanksi administratif diberlakukan bagi wisatawan yang tidak memenuhi kewajiban yaitu: a. menjaga dan menghormati norma agama, adat istisadat, budaya, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat setempat; b. memelihara dan melestarikan lingkungan; c. turut serta menjaga ketertiban dan keamanan lingkungan; dan d. turut serta mencegah segala bentuk perbuatan yang melanggar kesusilaan dan kegiatan yang melanggar hukum, menurut Dinas Parekraf Sumatera Barat belum jelas, karena pada ketentuan tersebut tidak jelas siapa yang memberikan sanksi

bagi wisatawan yang melanggar ketentuan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 25 UU Kepariwisataan tersebut.

- 17) Dinas Parekref Sumatera Barat menerangkan bahwa adanya pandangan negatif dari masyarakat tentang kepariwisataan, maka itu Dinas Parekref Sumatera Barat menyelenggarakan gerakan sadar wisata yang isi kegiatannya menyelenggarakan sosialisasi dan pelatihan kepada masyarakat terutama pada masyarakat yang tinggal di sekitar lokasi pariwisata. Masyarakat diberikan pelatihan untuk melayani wisatawan dengan baik dan benar tanpa mengurangi nilai-nilai sosial yang ada.

#### **b. Fakultas Pariwisata Dan Perhotelan Universitas Negeri Padang**

Diskusi dengan Fakultas Pariwisata dan Perhotelan Universitas Negeri Padang, dilaksanakan pada tanggal 30 April 2018 bertempat di Ruang Rapat FPP–UNP Kota Padang. Diskusi dibuka oleh, Dra. Ernawati, M.Pd., Ph.D. selaku Dekan FPP–UNP, dan dihadiri oleh jajaran akademisi FPP–UNP.



Gambar 21. Diskusi dengan Fakultas Pariwisata dan Perhotelan UNP

Dalam diskusi tersebut, diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Pandangan FPP-UNP terhadap penyelenggaraan kepariwisataan

di Indonesia secara keseluruhan berdasarkan indikator:

- a) Kemakmuran masyarakat desa;
- b) Keterlibatan masyarakat;
- c) Keterpaduan dalam penyelenggaraaan; dan
- d) Perlindungan terhadap nilai – nilai agama dan budaya;

Pandangan FPP-UNP terhadap penyelenggraan kepariwisataan di Sumatera Barat belum diakomodir dengan baik.

- 2) FPP-UNP sudah pernah melakukan riset tentang kepariwisataan di Sumatera Barat yaitu terkait dengan:

- a) Pengelolaan objek wisata / destinasi wisata;
- b) Pengelolaan jasa usaha pariwisata;
- c) Strategi pengembangan objek / destinasi dan jasa usaha pariwisata.

Namun demikian hasil riset/penelitian yang dihasilkan belum dijadikan dasar kebijakan bagi pemerintah daerah setempat.

- 3) Ketentutan Pasal 1 angka 4 UU Kepariwisataan mengenai kegiatan pariwisata bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan Negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, pemerintah, pemerintah daerah, dan pengusaha, menurut pendapat FPP-UNP terhadap definisi kepariwisataan tersebut perlu ditambahkan peran akademisi.
- 4) Ketentuan Pasal 1 angka 10 UU Kepariwisataan mengenai kawasan strategis pariwisata yang memiliki fungsi utama pariwisata atau memiliki potensi untuk pengembangan pariwisata, yang mempunyai pengaruh penting dalam satu aspek atau lebih seperti pertumbuhan ekonomi, sosial dan budaya, pemberdayaan sumber daya alam, daya dukung lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan, menurut pendapat FPP-UNP perlu ditambahkan aspek pendidikan sebagai penyeimbang

dari pertumbuhan aspek-aspek tersebut.

- 5) Secara umum penyelenggaraan kepariwisataan di Sumatera Barat meningkat di beberapa destinasi pariwisata tertentu tapi belum menyeluruh ke seluruh destinasi pariwisata yang ada. Pada saat ini masih difokuskan di Kawasan Mandeh sedangkan kawasan lain sebagai destinasi pariwisata belum dilakukan pengembangan kepariwisataan. Adapun belum semua asas, fungsi dan tujuan dari kepariwisataan sesuai dengan UU Kepariwisataan dapat diakomodir dengan baik di Sumatera Barat terutama asas partisipatif masyarakat yang masih rendah, misalnya partisipasi masyarakat terhadap kedulian menjaga kebersihan dan keindahan destinasi wisata.
- 6) Pada saat ini menurut FPP-UNP prinsip-prinsip kepariwisataan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 UU Kepariwisataan belum sepenuhnya dapat dilaksanakan terutama pada unsur kearifan lokal, keterpaduan antar sektor dan menjunjung tinggi norma agama. Dalam kearifan lokal belum dapat digali dengan baik "*adat bersandi syara*", *syara' bersandi kitabullah*".
- 7) Pembangunan Kepariwisataan sebagaimana diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 7 UU Kepariwisataan yang diwujudkan melalui pelaksanaan rencana pembangunan kepariwisataan dengan memperhatikan keanekaragaman, keunikan, dan kekhasan budaya dan alam, serta kebutuhan manusia untuk berwisata, melalui pembangunan kepariwisataan yang meliputi industri pariwisata, destinasi pariwisata, pemasaran, dan kelembagaan kepariwisataan, menurut FPP-UNP belum seluruhnya dilaksanakan secara optimal. Hambatan utamanya adalah keterbatasan cakupan daerah, asosiasi pariwisata, dan kepemilikan tanah adat sehingga memerlukan forum untuk duduk bersama guna pengembangan pariwisata. Dalam pengembangan kepariwisataan, tokoh agama di Sumatera Barat mempunyai pengaruh dalam menggerakkan partisipasi masyarakat membangun kepariwisataan.

- 8) Ketentuan Pasal 9 UU Pariwisata mengenai pembangunan kepariwisataan dilakukan berdasarkan rencana induk pembangunan kepariwisataan, dalam hal ini FPP-UNP tidak termasuk dalam tim penyusunan RIPPARDA Provinsi Sumatera Barat yang telah terbentuk pada tahun 2015. FPP-UNP berdiri pada Oktober tahun 2016 sehingga FPP-UNP tidak terlibat dalam penyusunan RIPPARDA tersebut.
- 9) FPP-UNP sedang dalam proses menjembatani kerjasama antara investor dan pelaku usaha kepariwisataan di Sumatera Barat dalam mendorong penanaman modal asing di bidang kepariwisataan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 10 UU Pariwisata. Kerjasama tersebut adalah dengan Negeri Sembilan di Malaysia terkait pertukaran mahasiswa untuk melakukan penelitian dan magang pada industri kepariwisataan khususnya di bidang perhotelan.
- 10) Penetapan KSPN berdasarkan Ketentuan PP RIPPARNAS di Sumatera Barat terdapat wilayah DPN dan KSPN. Penetapan kawasan strategis pariwisata di Sumatera Barat dengan memperhatikan aspek-aspek sesuai ketentuan Pasal 12 UU Kepariwisataan yaitu aspek budaya, sosial, dan agama masyarakat setempat, namun menurut FPP-UNP belum maksimal dilakukan oleh pemerintah daerah di Sumatera Barat, sehingga masih diperlukan hubungan koordinasi antar dinas-dinas terkait dalam pengembangan DPN dan KSPN serta mengubah *mindset* masyarakat agar lebih baik.
- 11) Usaha pariwisata sebagaimana disebutkan dalam Pasal 14 ayat (1) UU Kepariwisataan antara lain daya tarik wisata, kawasan pariwisata, jasa transportasi wisata, jasa perjalanan wisata, jasa makanan dan minuman, penyediaan akomodasi, penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi, penyelenggaraan pertemuan, jasa informasi pariwisata, jasa konsultan pariwisata, jasa pramuwisata, wisata tirta, dan spa, menurut FPP-UNP penyelenggaraan usaha pariwisata di Sumatera Barat mulai berkembang namun belum

ada manajemen yang profesional pada aspek:

- a) Jasa transportasi;
- b) Akomodasi;
- c) Penyelenggaraan hiburan/tradisi;
- d) MICE (Meetings, Incentives, Conferences and Exhibitions).

Adapun untuk jenis usaha spa yang dikenakan pajak sebesar 75% adalah terlalu besar mengingat usaha spa sangat banyak diminati oleh turis lokal dan asing.

- 12) Dalam Pasal 17 UU Kapariwisataan disebutkan bahwa pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk mengembangkan dan melindungi usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi dalam bidang usaha pariwisata, dalam hal ini pemerintah daerah sudah melakukan upaya pengembangan tetapi belum maksimal karena tidak ada koordinasi dan tindak lanjut yang berkesinambungan dalam pembinaan suhuer odaya manusia, promosi dan pemasaran. Misalnya dalam usaha kuliner tradisional, sudah diberikan pelatihan dan bimbingan kepada para pengusaha namun keberlangsungan usaha hanya sampai dengan jangka waktu kegiatan proyek pelatihan dan bimbingan. Menurut FPP-UNP masih diperlukan adanya pendampingan kepada para pengusaha tersebut setelah selesai kegiatan proyek pelatihan.
- 13) Pengelolaan urusan kepariwisataan oleh Dinas Parekref Sumatera Barat sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 UU Kepariwisataan bila mengacu pada UU Pemerintahan Daerah, menurut FPP-UNP belum dilakukan secara maksimal karena tidak terjalin kerja sama lintas sektoral dengan komitmen yang jelas dan pengawasan yang baik.
- 14) Kelembagaan di bidang kepariwisataan memang penting namun belum maksimal fungsinya mengingat sering terjadi tumpang tindih kebijakan promosi pariwisata yang ada dan terlalu banyak organisasi yang bekerja parsial. Misalnya tugas BPPD dengan Dinas Pariwisata yang mempunyai unit kerja

Pemasaran Pariwisata khususnya Seksi Promosi Pariwisata, antara dua lembaga tersebut perlu ada sinergitas kegiatan dalam pembangunan kepariwisataan.

- 15) Terkait dengan Pasal 53 UU Kepariwisataan yang mengatur standardisasi dan sertifikasi menurut FPP-UNP bahwa standardisasi dan kompetensi mengacu pada Standar Kompetensi Kerja Nasional Indonesia (SKNNI) yang dikeluarkan berdasarkan Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Wajib Sertifikasi Kompetensi di Bidang Pariwisata dan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 38 Tahun 2016 tentang Standar Kompetensi Kerja Nasional.
- 16) FPP-UNP melihat Pasal 56 UU Kepariwisataan terkait penggunaan tenaga kerja asing maupun tenaga lokal sudah cukup memadai. Tenaga kerja asing di bidang pariwisata tidak dapat dibendung namun terhadap kompetensi tenaga kerja lokal dipandang sudah siap dan sudah terlatih dengan baik sehingga tenaga kerja lokal sudah dapat bersaing di tingkat internasional. Kompetensi tenaga kerja lokal terlihat pada kualitas kemampuan berkomunikasi dan *hospitality* (keramahtamahan) para pramuwisata di tempat-tempat destinasi pariwisata.
- 17) Masalah pendanaan untuk pengembangan sektor pariwisata sebagaimana diatur dalam Pasal 57 dan Pasal 58 UU Pariwisata, FPP-UNP berpendapat bahwa pendanaan harus dilakukan dengan skala prioritas dan harus terkontrol serta transparan. Ketentuan Pasal 59 UU Kepariwisataan belum menjelaskan alokasi anggaran, seperti 20% untuk pendidikan dari anggaran negara sehingga daerah tidak mengetahui berapa jumlah rentangan anggaran yang seharusnya dialokasikan untuk pariwisata.
- 18) Pendapat FPP-UNP terkait perubahan, penyempurnaan dan/atau penggantian yang dapat dilakukan terhadap UU Kepariwisataan sebagaimana diatur dalam Pasal 69 UU Pariwisata adalah sebagai berikut:

- a) Memaksimalkan peran akademisi di dalam UU Pariwisata, oleh karena itu wajib untuk ditambahkan peran akademisi pada pasal-pasalnya.
- b) Lebih jelas disebutkan alokasi dana untuk pariwisata dengan disebutkan secara jelas berapa besaran prosentasenya.
- c) Adanya perlindungan bagi tenaga kerja khususnya pegawai di sektor pariwisata sebagai upaya pencegahan tindak diskriminasi terkait masalah keyakinan keagamaan misalnya penggunaan jilbab dan pakaian sopan.

#### c. Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat

Diskusi dengan Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat, dilaksanakan pada tanggal 2 Mei 2018 bertempat di Ruang Rapat Kantor Dinas Kebudayaan. Diskusi dibuka oleh Taufik Effendi, S.Pd., M.M., selaku Kepala Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat, dan dihadiri oleh jajarannya.



a) UU Pemerintahan Daerah

Kebudayaan dalam UU Pemerintahan Daerah termasuk pada urusan konkuren yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah dan pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Sedangkan pada urusan konkuren, kebudayaan tergolong dalam urusan pemerintahan wajib yaitu urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah. Selanjutnya kebudayaan merupakan urusan pemerintahan wajib yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang berkaitan dengan non pelayanan dasar.

b) UU Cagar Budaya

Pasal 32 ayat (1) UUD Tahun 1945 mengamanatkan negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya. Dalam Penjelasan Umum UU Cagar Budaya disebutkan bahwa kebudayaan Indonesia yang memiliki nilai-nilai luhur harus dilestarikan guna memperkuat pengamalan Pancasila, meningkatkan kualitas hidup, memperkuat kepribadian bangsa dan kebanggaan nasional, memperkuat persatuan bangsa, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagai arah kehidupan bangsa.

c) UU Pemajuan Kebudayaan

Pasal 8 UU Pemajuan Kebudayaan menyebutkan pedoman dalam pemajuan kebudayaan yaitu: a. pokok pikiran kebudayaan daerah kabupaten/kota; b. Pokok pikiran kebudayaan daerah provinsi; c. Strategi kebudayaan; dan d. Rencana induk pemajuan kebudayaan.

Adapun pokok pikiran kebudayaan daerah sebagaimana disebutkan dalam ketentuan umum UU Pemajuan Kebudayaan adalah dokumen yang memuat kondisi faktual dan permasalahan yang dihadapi daerah dalam upaya

pemajuan kebudayaan beserta usulan penyelesaiannya.

- 2) Tiga regulasi yang mengatur mengenai kebudayaan tersebut bisa sejalan/harmoni dengan UU Kepariwisataan, apabila dalam rencana revisi UU Kepariwisataan, aspek kebudayaan menjadi pondasi pada UU Kepariwisataan.
- 3) Pengembangan kebudayaan dilakukan antara lain dengan mendirikan kampung budaya dan kampung wisata. Kampung budaya terdapat di Nagari Tua Pariangan yang terletak di Kabupaten Tanah Datar adalah merupakan desa kuno yang masih menjaga keasrian dan warisan leluhur sebagai identitas budaya Sumatera Barat. Kampung wisata antara lain terdapat di Desa Sungai Nyalo, Painan di Kabupaten Pesisir Selatan yang merupakan kawasan Mandeh telah mengelola pariwisata untuk memajukan perekonomian warga desa adat/Nagari.
- 4) UU Pemajuan Kebudayaan sebagai peraturan bidang kebudayaan yang terbaru apabila bisa menjadi pondasi untuk lahirnya UU Kepariwisataan yang baru akan cocok artinya ada sisi pemanfaatan sehingga kepariwisataan menjadi melingkupi 4 (empat) aspek yaitu perlindungan, pengembangan, pembinaan dan pemanfaatan. Disisi pemanfaatan ini yang mempunyai nilai ekonomi yang kemudian di eksplorasi dari ekosistem budaya.
- 5) Terkait ketentuan Pasal 1 angka 5 UU Kepariwisataan yaitu mengenai daya tarik wisata dimana budaya menjadi salah satu sasaran atau kunjungan wisatawan, dalam hal ini Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat sudah melaksanakan pemetaan daerah yang memiliki keunikan, keindahan dan nilai yang berupa keanekaragaman budaya.
- 6) Berkaitan dengan rencana induk pembangunan pariwisata daerah, terdapat daerah yang dijadikan tujuan wisata. Rencana induk kepariwisataan daerah dibangun dari ekosistem kebudayaan dengan melihat 4 (empat) aspek yaitu perlindungan, pengembangan, pembinaan dan pemanfaatan.

UU Kepariwisataan harus di *review* dengan melihat kebudayaan pada 4 (empat) aspek tersebut, sehingga dengan berpedoman pada 4 (empat) aspek tersebut tidak akan terjadi tumpang tindih regulasi.

- 7) Keterkaitan UU Kepariwisataan dengan undang-undang lainnya dibidang peninggalan purbakala, adalah berkaitan dengan UU Cagar Budaya dimana filosofi cagar budaya adalah merupakan kekayaan budaya bangsa sebagai wujud pemikiran dan perilaku kehidupan manusia yang penting bagi pemahaman dan pengembangan sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sehingga perlu dilestarikan dan dikelola secara tepat melalui upaya pelindungan, pengembangan, dan pemanfaatan dalam rangka memajukan kebudayaan nasional untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- 8) Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat memandang bahwa Pasal 1 angka 1 sampai dengan angka 10 UU Kepariwisataan yang mengatur mengenai ketentuan umum kepariwisataan harus memasukkan unsur kebudayaan sebagai pondasi dasar.

#### **d. Himpunan Pramuwisata Indonesia Provinsi Sumatera Barat**

Diskusi dengan HPI Sumatera Barat, dilaksanakan pada tanggal 2 Mei 2018 bertempat di Kantor Dinas Kebudayaan Provinsi Sumatera Barat dengan dihadiri oleh Budiman selaku Ketua HPI Sumatera Barat beserta jajarannya.



Gambar 23. Diskusi dengan (HPI) Sumatera Barat

Dalam diskusi tersebut, diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Pandangan HPI Sumatera Barat terhadap penyelenggaraan kepariwisataan di Indonesia secara keseluruhan belum terlaksana dengan baik karena belum adanya pemahaman yang jelas dalam pengembangan fungsi dan tugas pemangku kepentingan.
- 2) HPI Sumatera Barat berpendapat bahwa belum semua pihak mengerti dan memahami makna dari pariwisata tersebut karena kurangnya sosialisasi UU Kepariwisataan kepada pihak-pihak terkait.
- 3) Peran pramuwisata sebagaimana diatur pada Pasal 3 dan Pasal 4

UU Kepariwisataan menurut HPI Sumatera Barat adalah belum jelas karena tidak ada keberpihakan kepada profesi pramuwisata sebagai pelaksana di lapangan dan langsung berhadapan dengan destinasi dan masyarakat yang berada di objek pariwisata.

- 4) Pada saat ini menurut HPI Sumatera Barat terhadap prinsip-prinsip kepariwisataan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 UU Kepariwisataan belum sepenuhnya dapat dilaksanakan dengan baik. Misalnya terkait hak wisatawan dalam memperoleh informasi wisata yang akurat, yang dapat diperoleh dari pramuwisata khususnya dari masyarakat setempat yang menguasai pengetahuan destinasi wisata tersebut belum mendapat dukungan yang optimal.
- 5) Pendaftaran usaha pariwisata sebagaimana disebutkan dalam Pasal 14 dan Pasal 15 UU Kepariwisataan, menurut HPI Sumatera Barat adalah terlalu mudah memperolehnya sehingga sering terjadi kesalahan di lapangan. Bahwa dalam pendaftaran tersebut diperlukan tahapan sebagai berikut:
  - a) Permohonan pendaftaran usaha perjalanan pariwisata;
  - b) Pemeriksaan berkas permohonan pendaftaran usaha perjalanan wisata;
  - c) Pencantuman ke dalam daftar usaha perjalanan wisata;
  - d) Penerbitan tanda daftar usaha perjalanan wisata;Dari tahapan tersebut terlihat tidak ditemui kendala untuk memperoleh tanda daftar usaha pariwisata.
- 6) Dalam Pasal 17 UU Kepariwisataan disebutkan bahwa pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk mengembangkan dan melindungi usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi dalam bidang usaha pariwisata, dalam hal ini menurut HPI Sumatera Barat sudah berjalan dengan baik ditandai dengan adanya peningkatan pada usaha kuliner dan kerajinan.
- 7) Terkait pengawasan terhadap hak prioritas masyarakat sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 19 UU Kepariwisataan menurut HPI Sumatera Barat, hal tersebut belum dilakukan.

- 8) Hak wisatawan sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UU Kepariwisataan menurut HPI Sumatera Barat belum dapat dipenuhi, hal ini dikarenakan kurangnya sarana dan fasilitas umum yang menunjang kenyamanan tamu dan kurangnya sumber daya manusia pramuwisata yang paham dengan fungsinya.
- 9) Peran serta HPI terkait Pasal 38 UU Kepariwisataan, menurut HPI Sumatera Barat wajib untuk dilibatkan dalam kegiatan promosi dan pengembangan destinasi sehingga diperlukan pengembangan kompetensi sumber daya manusia di bidang pariwisata.
- 10) Belum adanya perlindungan hukum untuk profesi pramuwisata sehinggarentan untuk terjadiperlakuan yang tidak menyenangkan bagi pramuwisata lokal yang sedang bekerja sebagaimana misalnya kasus di Bali dimana pramuwisata lokal diintimidasi oleh pramuwisata asing. Oleh karena itu perlu peran serta aktif dari polisi pariwisata terkait maraknya pramuwisata asing di destinasi-destinasi pariwisata di Indonesia. Polisi pariwisata mempunyai peran yang sangat penting dalam segi pengamanan wisatawan dalam memberikan pelayanan dan kenyamanan baik dalam perjalanan wisata maupun di obyek wisata.

**e. Perhimpunan Hotel Dan Restoran Indonesia Provinsi Sumatera Barat**

Diskusi dengan Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia Provinsi Sumatra Barat dihadiri oleh Elvis Syarif selaku Wakil Ketua PHRI Sumatera Barat Bidang Organisasi beserta jajarannya yang dilakukan pada tanggal 2 Mei 2018.



Gambar 24. Diskusi dengan PHRI Sumatera Barat

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) PHRI merupakan asosiasi yang bergerak di bidang industri usaha pariwisata, jika merujuk pada Pasal 2 UU Kepariwisataan mengenai asas penyelenggaraan kepariwisataan, menurut PHRI ketentuan dalam Pasal 2 UU Kepariwisataan sudah dilaksanakan akan tetapi belum optimal.
- 2) Dari beberapa unsur yang terdapat dalam Pasal 2 UU Kepariwisataan khususnya di huruf c mengenai "*adil dan merata*" timbul permasalahan ketika muncul akomodasi yang baru, dimana pada saat Rakernas PHRI dengan Kementerian sudah dibahas juga, yaitu munculnya akomodasi yang bisa di komersialkan seperti *AirBnB*. Jika bicara sesuai dengan asas adil dan merata ~~PHRI~~ PHRI sebagai asosiasi industri merupakan industri yang memiliki izin yang legal, artinya jika menjadi anggota PHRI maka yang diminta pertama kali sebagai persyaratan adalah izinnya sebagai usaha industri. *AirBnB*

adalah *marketplace* bagi orang-orang yang ingin menyewa dan menyewakan kamar pribadi, apartemen ataupun rumahnya. Biasanya masyarakat menyewakan rumahnya secara harian seperti kamar hotel.

- 3) Permasalahan *AirBnB* ini belum ada pengawasan dari pemerintah baik di tingkat pemerintah<sup>101</sup> maupun pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, padahal menurut PHRI ini merupakan suatu hal yang mudah, sejalan dengan era digital yang berkembang pesat harusnya pengawasan bisa dilakukan. Dan juga jenis usaha *AirBnB* masih belum memenuhi persyaratan dan klasifikasi badan usaha yang benar jika dikaitkan dengan Permenpar Pendaftaran Usaha Pariwisata, yang menyatakan bahwa setiap usaha akomodasi itu wajib memiliki TDUP tergantung klasifikasi badan hukumnya.
- 4) Kebijakan tentang TDUP diatur dalam Pasal 15 ayat (1) dan (2) UU Kepariwisataan yang menyatakan:
  - a) *Untuk dapat menyelenggarakan usaha pariwisata, pengusaha pariwisata wajib mendaftarkan usahanya terlebih dulu kepada Pemerintah atau Pemerintah Daerah;*
  - b) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pendaftaran diatur dengan Peraturan Menteri.*

Selanjutnya kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat adalah dengan ditetapkan Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor 570-55-2017 tentang Pendeklarasi Wewenang Penyelenggaraan Pelayanan Dan Penandatanganan Jenis Perizinan Dan Non Perizinan. Hal ini merupakan tindak lanjut dari peraturan kementerian bidang pariwisata yaitu:

- a. PM.90/Hk.501/Mkp/2010 Tentang Usaha Daya Tarik Wisata;
- b. PM.88/Hk.501/Mkp/2010 Tentang Usaha Kawasan Pariwisata;
- c. PM.89/Hk.501/Mkp/2010 Tentang Usaha Jasa

Transportasi Wisata;

- d. PM.85/Hk.501/Mkp/2010 Tentang Usaha Jasa Perjalanan Wisata;
  - e. PM.87/Hk.501/Mkp/2010 Tentang Usaha Jasa Makanan Dan Minuman;
  - f. PM.86/Hk.501/Mkp/2010 Tentang Usaha Penyediaan Akomodasi;
  - g. PM.91/Hk.501/Mkp/2010 Tentang Usaha Penyelenggaraan Kegiatan Hiburan Dan Rekreasi;
  - h. PM.93/Hk.501/Mkp/2010 Tentang Usaha Jasa Penyelenggaraan Pertemuan, Perjalanan Insentif, Konferensi Dan Pameran;
  - i. PM.95/Hk.501/Mkp/2010 Tentang Usaha Jasa Informasi Pariwisata;
  - j. PM.94/Hk.501/Mkp/2010 Tentang Usaha Jasa Konsultan Pariwisata;
  - k. PM.92/Hk.501/Mkp/2010 Tentang Usaha Jasa Pramuwisata;
  - l. PM.96/Hk.501/Mkp/2010 Tentang Usaha Wisata Tirta;
- 5) Pengawasan terhadap investasi baik usaha perhotelan, restoran dan lain-lain bukan merupakan kewenangan yang dimiliki PHRI, sehingga dalam pelaksanaan kegiatan usaha pariwisata khususnya dalam akomodasi, PHRI tidak dapat mengawasi karena ketidakjelasan tugas pengawasan.
- 6) Dalam hal investasi di bidang pariwisata PHRI menerima informasi dari pemerintah daerah setempat jika terdapat pembangunan hotel baru, restoran baru, atau tempat usaha baru yang berkaitan dengan kepariwisataan.
- 7) Permenpar Pendaftaran Usaha Pariwisata menurut PHRI tidak berjalan dengan baik, masih terdapat beberapa pengusaha atau investor tidak mengetahui tentang adanya Permen TDUP tersebut.
- 8) Di Kota Padang sudah terdapat peraturan daerah mengenai TDUP, yaitu Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 5 tahun

2012 tentang Tanda Daftar Usaha Pariwisata, akan tetapi masih belum disesuaikan kembali dengan Permen Pariwisata yang baru, yaitu Permenpar Pendaftaran Usaha Pariwisata. Akibatnya jika ada anggota PHRI atau pengusaha yang melakukan investasi di Provinsi Sumatera Barat, aturan yang digunakan merupakan Perda yang lama, padahal dirasa sudah tidak sesuai dengan Permenpar yang baru.

- 9) Dalam Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 5 tahun 2012 tentang Tanda Daftar Usaha Pariwisata mewajibkan setiap usaha hotel ataupun usaha akomodasi diwajibkan untuk berbentuk dan berbadan hukum Perseroan Terbatas (PT) dan pada saat perubahan transisi peraturan ini beberapa industri mengalami kesulitan untuk memperpanjang izin, karena yang tadinya dari *Commanditaire Vennootschap* (CV) untuk berubah dalam bentuk PT banyak persyaratan yang harus dipenuhi yang salah satunya adalah izin.
- 10) Hubungan antara pemberi izin dan perangkat yang diberikan izin tidak sinkron, seperti misalnya Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) yang melakukan pemeriksaan izin usaha kepada pemilik usaha yang izinnya habis kemudian melakukan penindakan padahal sudah diketahui bahwa perpanjangan izin usaha sedang dalam proses dan memang memakan waktu yang lama.
- 11) Menurut PHRI pada destinasi pariwisata belum sepenuhnya diadakan pengawasan, terutama dalam masalah keselamatan, keamanan, dan kenyamanan wisatawan pada destinasi pariwisata di Provinsi Sumatera Barat.

#### **f. Badan Promosi Pariwisata Daerah Kota Padang**

Diskusi dilakukan dengan BPPD Kota Padang yang dihadiri oleh Arlan Diusnata selaku Ketua BPPD Kota Padang, Ifra Yunaidi selaku Wakil Ketua BPPD Kota Padang, dan Rafi Tanjung selaku Fotografer di BPPD Kota Padang, pada tanggal 2 Mei 2018.



Gambar 25. Diskusi dengan BPPD Kota Padang

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) BPPD Kota Padang dibentuk pada tahun 2015 dan keanggotan BPPD ditetapkan dalam Surat Keputusan Walikota Padang pada tahun 2016. Dalam melaksanakan tugasnya, BPPD Kota Padang melakukan rapat koordinasi dengan Dinas Pariwisata, audiensi dengan Walikota, dan Ketua DPRD untuk melakukan rancangan visi misi BPPD Kota Padang, namun hingga saat ini

belum ada tanggapan dari Pemerintah daerah terkait. Hal ini dikarenakan kurangnya penyamaan visi dan misi antara Pemda dengan BPPD Kota Padang.

- 2) Saat ini kedudukan BPPD Kota Padang dalam menjalankan tugas dan fungsinya belum jelas, sedangkan terkait hubungan antar lembaga melalui koordinasi dengan Dinas Pariwisata tidak optimal.
- 3) Di Sumatera Barat sudah terbentuk BPPD Provinsi pada tahun 2012 namun hingga kini kelembagaannya bisa dikatakan mati suri, yaitu tidak berjalan sesuai tugas dan fungsinya. Sehingga berdasarkan hal tersebut, dipandang perlu untuk membentuk BPPD Kota Padang. Namun dalam pembentukannya sudah terjadi ketidaksesuaian visi misi antara BPPD Provinsi Sumatera Barat dengan pemerintah daerah, yang berdampak pula kepada BPPD di tingkat Kabupaten/Kota.
- 4) Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, BPPD Kota Padang terhambat oleh ketersediaan dana. Untuk operasional kegiatan juga tidak mendapat dukungan dari dinas terkait. BPPD Kota Padang memandang hal ini karena kurangnya komitmen dan dukungan dari pemerintah daerah terhadap kedudukan badan promosi pariwisata, yang sesungguhnya dengan adanya lembaga ini dapat mendukung kemajuan kepariwisataan di Sumatera Barat.
- 5) BPPD Kota Padang berpendapat bahwa masalah pendanaan dikarenakan kesulitan akses pendanaan yang berasal dari hibah sesuai amanat Pasal 42 ayat (2) UU Kepariwisataan, hal ini dikarenakan adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengatur mengenai pedoman pemberian hibah dan bantuan sosial yang tidak dapat mengalokasikan hibah kepada selain Badan Hukum. Ditinjau dari keanggotaan, BPPD Kota Padang saat ini terdiri dari perwakilan asosiasi ASITA, PHRI ataupun HPI yang mana tidak berbentuk Badan Hukum. Dengan adanya peraturan tersebut, maka Walikota Padang tidak mengalokasikan dana

kepada BPPD Kota Padang. BPPD Kota Padang mengharapkan adanya kesesuaian antara UU Kepariwisataan dengan peraturan terkait.

- 6) BPPD Kota Padang berpendapat perlu untuk diadakan perubahan terhadap UU Kepariwisataan khususnya tentang koordinasi kelembagaan antara Badan Promosi Pariwisata baik tingkat pusat maupun di daerah.
- g. **Dewan Pimpinan Daerah *Association of The Indonesia Tours and Travel Agencies* Kota Padang**

Diskusi dilakukan dengan Dewan Pimpinan Daerah *Association of The Indonesia Tours and Travel Agencies* Povinsi Sumatera Barat yang dihadiri oleh H. Adrian Darmawan selaku Wakil Sekretaris ASITA Sumatera Barat, pada tanggal 2 Mei 2018.





Gambar 26. Diskusi dengan ASITA Sumatera Barat

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Secara umum, kepariwisataan di Sumatera Barat telah mengalami peningkatan, karena pariwisata yang sebelumnya belum terkelola dengan baik saat ini sudah menjadi jauh lebih baik contohnya meningkatnya potensi ekonomi di Sumatera Barat, yang dapat di lihat dari jumlah wisatawan mancanegara yang berdatangan dan dari wisatawan mancanegara inilah mendukung pesatnya ekonomi kreatif di Sumatera Barat, disamping itu dari segi keamanan dan parkir kendaraan yang saat ini telah menjadi perhatian serius dari pemerintah daerah. Pengelolaan parkir kendaraan sudah dilakukan pada destinasi wisata unggulan, begitu pula dengan premanisme pada destinasi wisata sudah berkurang.
- 2) Secara kelembagaan hubungan ASITA Sumatera Barat dengan Dinas Parekraf Sumatera Barat terkoordinasi baik, hal ini disebabkan ASITA Sumatera Barat menjadi ujung tombak dalam melakukan promosi kepariwisataan khususnya di Sumatera Barat pada kancah internasional. Nantinya tidak hanya ASITA

tetapi PHRI, PHI, dan asosiasi-asosiasi pariwisata lainnya juga menjalin kerjasama dan koordinasi untuk memajukan penyelenggaraan kepariwisataan di Sumatera Barat.

- 3) Peran serta ASITA Sumatera Barat yang terdiri dari beberapa industri terutama di bidang *travel*, telah melakukan promosi untuk menarik wisatawan luar negeri dalam mempromosikan kepariwisataan di Sumatera Barat. Namun dalam hal ini ASITA Sumatera Barat memandang masih ada beberapa kekurangan seperti infrastruktur dan akses destinasi. ASITA Sumatera Barat berharap bersama-sama dengan Dinas Pariwisata dapat berkoordinasi lintas sektor dengan dinas-dinas terkait lainnya untuk membangun infrastuktur dalam rangka meningkatkan penyelenggaraan kepariwisataan yang lebih baik.
- 4) ASITA Sumatera Barat memandang perlu agar di Sumatera Barat terdapat peraturan daerah tentang pengaturan *travel* liar, oleh sebab itu ASITA Sumatera Barat sedang menyusun naskah akademiknya. Menurut ASITA Sumatera Barat hal ini dipandang penting dikarenakan maraknya *travel-travel* liar yang ada di Sumatera Barat memberikan harga dibawah standar namun dengan kualitas pelayanan yang sangat buruk, sehingga ke depan dengan Peraturan Daerah tersebut dapat menjadi pedoman bagi pengusaha *travel* untuk memberikan pelayanan kepariwisataan yang memadai.
- 5) Pelayanan *travel* bagi wisatawan sangat terkait dengan jasa makanan dan minuman, oleh sebab itu dengan keikutsertaan Sumatera Barat dalam Perkumpulan Pariwisata Halal Indonesia, menjadi keharusan bagi ASITA Sumatera Barat Provinsi Sumatera Barat untuk berkoordinasi dengan tempat wisata/destinasi wisata yang diberikan predikat wisata halal.

### **3. Bali**

Pemantauan pelaksanaan UU Kepariwisataan di Bali dilaksanakan pada tanggal 7 sampai dengan 11 Mei 2018. Adapun pemangku kepentingan yang menjadi narasumber pada pemantauan pelaksanaan UU Kepariwisataan ini adalah Badan Promosi Pariwisata Daerah Provinsi Bali (selanjutnya disebut BPPD Provinsi Bali), Gabungan Industri Pariwisata Indonesia Provinsi Bali (selanjutnya disebut GIPI Bali), *Association Of The Tours and Travel Agencies* Provinsi Bali (selanjutnya disebut ASITA Bali), Persatuan Hotel dan Restoran Indonesia Provinsi Bali (selanjutnya disebut PHRI Bali), Dinas Pariwisata Provinsi Bali, Dinas Kebudayaan Provinsi Bali, dan Pusat Penelitian Kebudayaan dan Pariwisata Universitas Udayana (selanjutnya disebut Puslitbudpar Udayana). Hasil yang diperoleh dari kegiatan pengumpulan data di Provinsi Bali adalah sebagai berikut:

#### **a. Badan Promosi Pariwisata Daerah Provinsi Bali**

Diskusi dilaksanakan pada Senin, 7 Mei 2018, Pukul 14.00 sampai dengan 16.00 Waktu Indonesia Tengah (WITA) di Ruang Rapat *Bali Tourism Board* yang disampaikan oleh I Ketut Ardana selaku penentu kebijakan BPPD Provinsi Bali beserta jajarannya.





Gambar 27. Diskusi dengan BPPD Provinsi Bali dan GIPI Bali

Dalam diskusi tersebut, diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Perlu dicermati lebih lanjut ketentuan Bab X UU Kepariwisataan tentang BPPI yang terdiri dari 14 (empat belas) pasal pengaturannya lebih rinci daripada Bab XI tentang GIPI yang hanya 2 (dua) Pasal. Pengaturan mengenai BPPI dalam Bab X merupakan bentuk pemaksaan aturan dengan mendeskripsikan BPPI, BPPD provinsi, dan BPPD kabupaten/kota berikut tugas dan fungsi masing-masing, yang menyebabkan tumpang tindih dan kerancuan kewenangan masing-masing dalam menentukan kebijakan promosi, dan BPPD provinsi bantuan anggaran dari APBD hingga saat ini masih nol. Di samping itu di Bali terdapat kabupaten yang sangat kaya namun juga minim pendapatannya dari pariwisata.
- 2) Dalam Pasal 36 ayat (2) UU Kepariwisataan ditegaskan BPPD merupakan lembaga swasta dan mandiri sama dengan GIPI yang juga lembaga mandiri, tetapi kenyataannya BPPD dibentuk dengan peraturan presiden yang seharusnya didanai pemerintah setidaknya untuk sekretariat BPPD provinsi, bahkan kewajiban

pemerintah untuk pembiayaan BPPD provinsi belum ada dan saat ini dibantu oleh GIPI.

- 3) Perlu instrumen Keputusan Presiden atau Keputusan Menteri yang mengatur bahwa BPPD hanya di provinsi saja. Belajar dari kasus penanganan letusan Gunung Agung, karena tidak terpusat oleh provinsi akibatnya BPPD kabupaten/kota dari luar daerah bencana yang telah terlibat dalam penanganan bencana mengalami kesulitan pertanggungjawaban anggaran.

#### b. Gabungan Industri Pariwisata Indonesia (GIPI) Bali

Diskusi dilaksanakan pada Senin, 7 Mei 2018, Pukul 14.00 sampai dengan 16.00 WITA di Ruang Ruang Rapat *Bali Tourism Board* yang disampaikan disampaikan oleh I.B Agung Partha selaku Ketua GIPI Bali, Nuarte selaku perwakilan dari Himpunan Pramuwisata Indonesia (HPI) atau *Indonesian Tourist Guide Association* (ITGA), Nyoman Kurnia selaku perwakilan dari Gabungan Pengusaha Wisata Tirta (Gahawisri), dan Inda selaku perwakilan dari Perhimpunan Usaha Taman Rekreasi Indonesia (PUTRI) Bali.





Gambar 28. Diskusi dengan BPPD Bali dan GIPI Bali

Dalam diskusi tersebut, diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Dalam Pasal 43 ayat (1) UU Kepariwisataan, adanya kata “dapat” menimbulkan pemahaman bisa dibentuk atau tidak, seharusnya untuk BPPD di provinsi wajib dibentuk sedangkan di kabupaten/kota dengan kata “dapat” artinya hanya sebagai pilihan.
- 2) HPI juga tergabung dalam GIPI, jika GIPI bersifat nirlaba artinya GIPI tidak boleh berusaha padahal GIPI dituntut mandiri dengan dukungan finansial yang kuat dengan dukungan peran Pemerintah. Solusinya, kata “nirlaba” dihapus dan GIPI tetap dapat berusaha untuk mencari laba.
- 3) Pelaksanaan standar kompetensi saat ini pelaksanaannya berkaitan dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Kompetensi Dan Sertifikasi Usaha Di Bidang Pariwisata (selanjutnya disebut PP Sertifikasi Kompetensi dan Sertifikasi Usaha Di Bidang Pariwisata) sebagai pendukung Masyarakat Ekonomi Asean (MEA). Dalam bidang jasa pramuwisata atau kepemanduan jika standar kompetensi menjadi pijakan maka orang asing dapat masuk

dengan mudahnya dan kontradiksi dengan keberpihakan pada *local content* dan *local genius* masyarakat Bali yang tidak serta merta dapat dilakukan oleh orang asing. Ketentuan pemerintah untuk standar kompetensi saat ini harus diperpanjang setiap tiga tahun, padahal untuk pramuwisata cukup sekali saja dan mengingat ASITA juga telah melakukan *upgrading* pendidikan terhadap mereka secara gratis. Kewajiban perpanjangan standar kompetensi tersebut bahkan tidak disertai dengan kenaikan tunjangan pendapatan bagi pramuwisata.

- 4) Penegakkan hukum masih belum konsisten, karenanya pengawasan harus dapat berjalan dengan rutin dengan dukungan dana yang memadai.
- 5) Perwakilan dari GAHAWISRI menjelaskan saat ini pelaksanaan pendaftaran usaha masih tumpang tindih antara pusat, provinsi, dan kota. Asosiasi mendorong dinas kelautan dan perikanan untuk membuat *MoU* dengan asosiasi tentang kewajiban perizinan, sebelum izin diberikan harus mendapat persetujuan asosiasi terlebih dahulu karena asosiasi lebih tahu detail aktivitas-aktivitas yang ada di zona wisata. Hal ini untuk mengendalikan usaha-usaha wisata agar terdata, terkendali, dan tidak liar.
- 6) GIPI, dengan 10 (sepuluh) pemangku peran, adalah *team tank* yang sesungguhnya dalam pengembangan pariwisata namun hingga saat ini masih bergelut dengan masalah pendanaan sehingga kurang maksimal dalam menyumbangkan pemikiran, seharusnya APBD wajib memberikan anggaran kepada GIPI.
- 7) GIPI pusat sepertinya mati angin dan tidak ada kontribusinya bagi pengembangan pariwisata daerah. Seharusnya dari UU Kepariwisataan ada turunan petunjuk pelaksanaannya.
- 8) GIPI sangat mendukung apabila BPPD berada di provinsi saja tidak perlu ditingkat kabupaten/kota.
- 9) Jasa-jasa yang bergerak dalam bidang wisata dapat dijadikan dalam satu badan hukum saja. Agar simplifikasi industri terwujud, misalkan usaha travel maka tidak hanya khusus mendapat izin satu usaha saja melainkan memiliki berbagai jasa cukup dengan satu badan hukum jasa.

10) PUTRI memberi masukan antara lain:

- a) UU Kepariwisataan harus bersifat produktif bagi pelaku pariwisata. Untuk itu melihat kondisi saat ini masih kekurangan dana maka harus segera ada alokasi dana untuk GIPI dan asosiasi agar dapat lebih berperan.
- b) Keberadaan beberapa Daya Tarik Wisata (DTW) harus diikuti adanya sistem standarisasi usaha wisata yang jelas. Sebagai *role model* yaitu pengelolaan “*Monkey Forest*” yang masyarakatnya mampu membeli tanah seluas 5 (lima) hektar untuk mengembangkan obyek wisatanya tanpa pelibatan bantuan dari pemerintah. Perimbangan anggaran dan perbaikan infrastruktur harus lebih diatur secara baik oleh pemerintah agar obyek tersebut dapat dikelola dengan baik.
- c) Ada kewajiban industri pariwisata untuk bergabung dalam asosiasi, untuk itu sebelum keluar suatu izin usaha wisata harus dipastikan industri tersebut sudah terregistrasi di asosiasi.
- d) Upaya penanggulangan sampah perlu diatur pemantauannya supaya polusi tidak lebih parah.
- e) Dalam sistem sertifikasi, untuk *issued* sertifikat seharusnya melibatkan asosiasi atau *tourism board* sebagai ahli.
- f) Perlindungan tenaga kerja lokal dan asing, tenaga asing seharusnya menjadi *trainer* saja bukan eksekutor di lapangan yang mendapatkan *cash and carry*, hal ini akan memenggirkan tenaga lokal hanya sebagai tenaga murah tanpa kualitas.
- g) PUTRI telah berbisnis dengan basis *community development and conservation* tetapi masih sering diserang oleh LSM tertentu dan tentunya hal ini merugikan hak-hak PUTRI dalam menjalankan usaha.
- h) Harus ada insentif dana bagi asosiasi yang mampu terlibat dalam pameran berskala internasional, seperti *International Expo Trade Exhibition*

c. *Association Of The Indonesia Tours And Travel Agencies Provinsi Bali*

Diskusi dilaksanakan pada Selasa, 8 Mei 2018, Pukul 09.30 sampai dengan 12.00 WITA di Ruang Rapat Sekretariat ASITA Bali yang disampaikan oleh Ketut Ardana dan Agung T.S, selaku Pengurus ASITA Bali, beserta jajarannya.



Gambar 29. Diskusi dengan ASITA Bali

Dalam diskusi tersebut, diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Keberadaan UU tentang Kepariwisataan masih sangat dibutuhkan terlebih dengan dukungan sektor pariwisata sebagai penyumbang devisa terbesar ke-2 setelah kelapa sawit. Pariwisata merupakan bidang yang kompleks dan berkaitan dengan sektor lain misalkan transportasi, kebudayaan, pendidikan, dan lain-lain, sehingga perlu dipikirkan bagaimana keterkaitannya dengan UU lain.
- 2) Ketentuan dalam Pasal 7 UU Kepariwisataan mengenai pembangunan pariwisata belum mengatur seluruh sumber daya manusia pariwisata
- 3) Pasal 14 UU Kepariwisataan mengenai jasa usaha pariwisata perlu ditambahkan dengan kegiatan pernikahan, yoga, adventure/ petualangan.
- 4) Pengaturan Pasal 14 huruf I UU Kepariwisataan mengenai jasa informasi pariwisata, menumbuhkan banyak *travel/agen* yang memiliki tugas fungsi sama sehingga tumpang tindih dengan tusi ASITA, sebagai contoh adanya *Tourism Information Center* (*travel agent* asing) yang berbisnis sama dengan ASITA. Untuk itu pengaturan ini harus dijelaskan lebih lanjut disertai dengan penjelasan yang pasti dari pemerintah.
- 5) Pelanggaran terhadap Pasal 23 UU Kepariwisataan masih berlangsung dengan masif dan belum ada kepastian hukum pencegahannya. Misalkan perkembangan jumlah orang asing yang bekerja di sektor pariwisata Bali terus tidak teratas dan terkontrol. Jika berlangsung terus maka akan menghancurkan pariwisata dan Bali akan menjadi *very cheap destination*. Akar permasalahan dari semua itu adalah pengusaha yang melakukan persaingan secara tidak sehat.
- 6) Penjelasan Pasal 26 huruf e UU Kepariwisataan, mengenai “resiko tinggi” belum mengatur kegiatan wisata berupa petualangan atau *adventure*.

- 7) Terkait ketentuan Pasal 29 huruf f UU Kepariwisataan, agar promosi lebih efektif maka GIPI harus dilibatkan agar lebih mampu menjelaskan konten pariwisata sebagai objek promosi secara lebih rinci.
- 8) Perkembangan bisnis digital perlu diatur dan dikaji sebagai tantangan sekaligus peluang

**d. Perhimpunan Hotel Dan Restoran Indonesia Provinsi Bali**

Diskusi dilaksanakan pada Selasa, 8 Mei 2018 di Ruang Rapat Sekretariat ASITA Bali yang disampaikan oleh Purwasidema selaku pengurus PHRI Bali beserta jajarannya.



Gambar 30. Diskusi dengan PHRI Bali

Dalam diskusi tersebut, diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Terkait dengan ketentuan Pasal 10 UU Kepariwisataan, saat ini PHRI Bali tidak memiliki data akurat mengenai jumlah akomodasi dan jumlah hotel karena tidak ada kewajiban atau keharusan untuk melapor ke PHRI, sedangkan untuk ASITA sudah ada Peraturan Daerah yang mewajibkan adanya laporan.
- 2) Ketentuan dalam Pasal 26 UU Kepariwisataan terkait standar usaha dan standar kompetensi, sebelum undang-undang ini keluar hingga tahun 2015, perizinan bagi hotel yang sudah memiliki daftar usaha cukup sekali saja selanjutnya hanya melakukan izin ulang, sedangkan sekarang untuk peningkatan standar kompetensi dan lain-lain saja harus melakukan izin ulang juga dengan melampirkan klasifikasi jenis hotel. Hal ini akan menyulitkan bagi pengusaha hotel.
- 3) Belum jelas pemberlakuan standar kompetensi bagi orang asing atau pekerja asing sebagaimana beratnya kewajiban yang dibebankan kepada pekerja lokal.

#### e. Dinas Pariwisata Provinsi Bali

Diskusi dilaksanakan pada Selasa, 8 Mei 2018, di Ruang Rapat Dinas Pariwisata Bali yang disampaikan oleh Anak Agung Gede Yuniartha Putra, S.H., MH., selaku Kepala Dinas Pariwisata Provinsi Bali beserta jajarannya.





Gambar 31. Diskusi Dengan Dinas Pariwisata Provinsi Bali

Dalam diskusi tersebut, diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Budaya Bali adalah landasan utama pembangunan kepariwisataan.
- 2) Hampir seluruh potensi/jenis pariwisata yang diatur dalam UU Kepariwisataan telah dikembangkan, termasuk Desa Wisata. Bahkan terdapat potensi pariwisata *spiritual tourism* yang juga dikembangkan.
- 3) Pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah dan pembangunan di Bali tidak merata dan terjadi ketimpangan antar kabupaten/kota. Hal tersebut disebabkan oleh keberadaan destinasi wisata yang terpusat di 3 (tiga) kabupaten/kota.
- 4) Usulan moratorium pembatasan investasi dalam bentuk akomodasi di 3 (tiga) kabupaten/kota tersebut pernah disampaikan oleh Gubernur Bali kepada Pemerintah tetapi tidak mendapatkan tanggapan/respon positif. Akhirnya, Pemerintah Kabupaten Badung mengambil inisiatif untuk melakukan pembatasan investasi melalui Peraturan Bupati yang mengatur batas minimal 500 (lima ratus) are.

- 5) Devisa sejumlah 50 (lima puluh) Trilyun dari Bali ke Negara *c.q* Pemerintah dari sektor pariwisata tidak berimplikasi positif kepada Bali karena adanya pengaturan mengenai perimbangan keuangan di Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah *juncto* UU Pemerintahan Daerah yang mengatur Dana Bagi Hasil (DBH) hanya dalam sektor SDA.
- 6) Infrastruktur belum didukung oleh pemerintah tetapi target wisatawan yang dibebankan kepada Bali terus digenjot. Pada tahun 2018 diharapkan sebesar 41% (empat puluh persen).
- 7) Postur anggaran Dinas Pariwisata tidak diprioritaskan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD dimana hanya sebesar 3 Miliar (tiga miliar). Upaya ~~penerapan~~ *green tax* \$10 (sepuluh dollar) per wisatawan yang diambil dari *airlines* sedang diupayakan oleh Bali dengan mengadopsi konsep Monaco.
- 8) Dinas Pariwisata Provinsi Bali mendorong Dinas Pendidikan untuk menerapkan kurikulum pariwisata dalam rangka menanamkan sapta pesona
- 9) Perihal adanya *beyond Bali* atau Bali Baru yang terdiri dari 10 (sepuluh) destinasi wisata, maka Bandara Ngurah Rai Bali harus difungsikan sebagai *supporting*.
- 10) Pengaturan kepariwisataan khususnya untuk Bali tidak dapat diberlakukan sama dengan daerah lain, mengingat kemajuan industri pariwisata Bali sudah sangat pesat.
- 11) Bali membutuhkan perlakuan khusus (*affirmative action*) bagi pembangunan pariwisata budaya, khususnya terhadap adanya perimbangan keuangan dari sektor kepariwisataan.

#### **f. Dinas Kebudayaan Provinsi Bali**

Diskusi dilaksanakan pada Selasa, 8 Mei 2018, di Ruang Rapat Dinas Pariwisata Provinsi Bali yang disampaikan oleh Ni Wayan Sulastriani selaku Kepala Bidang Kesenian dan Tenaga Kebudayaan Dinas Kebudayaan Provinsi Bali beserta jajarannya.



Gambar 32. Diskusi dengan Dinas Kebudayaan Provinsi Bali

Dalam diskusi tersebut, diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

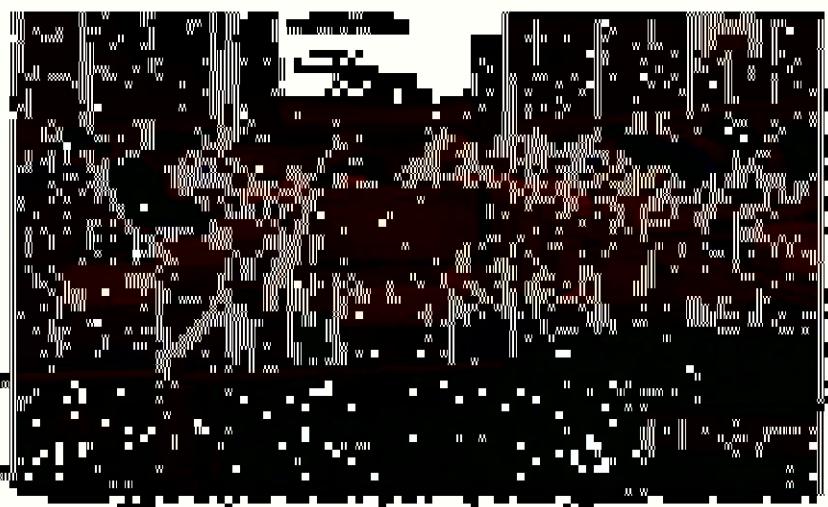
- 1) Berdasarkan Pasal 4 huruf f UU Kepariwisataan dinyatakan

bahwa salah satu tujuan dari kepariwisataan adalah untuk memajukan kebudayaan;

- 2) Dalam mencapai tujuan tersebut, Dinas Kebudayaan dan Dinas Kepariwisataan Provinsi Bali telah bersinergi dengan baik. Hal ini ditunjukkan dengan peluncuran kalender kegiatan kebudayaan di Bali oleh Dinas Kepariwisataan Provinsi Bali sebagai upaya untuk memajukan kebudayaan di Bali, khususnya pertunjukkan seni;
- 3) Dinas Kebudayaan sendiri dalam kesehariannya, selain bersinergi dengan Dinas Kepariwisataan untuk mempromosikan kebudayaan di Bali, juga bertugas untuk membina sumber daya manusia yang melestarikan kebudayaan di Bali;
- 4) Secara garis besar, pelaksanaan upaya pemajuan kebudayaan melalui kepariwisataan di Bali telah berjalan dengan baik tanpa adanya hambatan yang ~~ber~~anti.

[REDACTED]

[REDACTED]





Gambar 33. Diskusi dengan Pusat Penelitian Kebudayaan dan Pariwisata  
Universitas Udayana

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut :

- 1) Seringkali dibicarakan di tataran lokal di Bali, berkenaan dengan keuangan pusat dan daerah yang dianggap sebagai penghasil hanyalah Sumber Daya Alam, terkait ketentuan bagi hasil sebagaimana diatur dalam UU Pemerintahan Daerah. Bali memang sangat terbatas sumber daya alamnya, sehingga tidak dapat memberikan kontribusi signifikan kepada Pusat. Akan tetapi Bali mempunyai sumber daya budaya yang mendatangkan devisa melalui pariwisata, sebagai sumber daya yang dapat diperhitungkan seperti SDA terkait DBH. Diharapkan ke depan budaya juga dipertimbangkan seperti SDA, sehingga tidak hanya SDA saja yang diperhitungkan untuk kemudian mendapatkan DBH, karena ternyata budaya juga memberikan kontribusi yang signifikan bagi negara.
- 2) Pasal 2 UU Kepariwisataan, terdapat ketentuan mengenai asas manfaat, adil dan merata. Menurut Puslitbudpar Udayana, pembangunan pariwisata di Bali masih terlalu terkonsentrasi di

Bali Selatan. Di Bali, ada 21 kawasan pariwisata dan 5 (lima) daya tarik wisata khusus. Dari 21 kawasan pariwisata, 17 (tujuh belas) kawasan pantai dan 4 (empat) kawasan bukan pantai. Dari 17 (tujuh belas) kawasan pantai, 4 (empat) tergolong sudah berkembang dan kesemuanya terletak di Bali Selatan, tepatnya di Sanur, Kuta, Nusa Dua, dan Tuban.

- 3) Mengenai Pasal 4 UU Kepariwisataan, yang mengatur mengenai tujuan pariwisata, diantaranya adalah tujuan pelestarian alam dengan revitalisasi budaya. Wisata Budaya dipandang berpotensi gagal untuk pelestarian lingkungan, contohnya jumlah sawah di Bali dari tahun ke tahun terus menyusut. Wisata seharusnya menjaga/mengkonservasi sawah-sawah di Bali (misalnya di daerah Ubud) yang menjadi daya tarik wisata. Yang dicari wisatawan di Bali adalah originalitas, autentisitas, atau keaslian. Apabila pembangunan pariwisata tidak memperhatikan identitas lokal, maka hal ini justru menjadi ancaman, dan dikhawatirkan arsitektur yang dibawa investor akan mengubah wajah Bali. Pembangunan boleh saja dilakukan tetapi arsitekturnya harus mencerminkan arsitektur lokal (Bali).
- 4) UU Kepariwisataan sudah berumur sekitar 10 (sepuluh) tahun, namun dapat dikatakan cukup mengakomodir beberapa hal yang bersifat filosofis, sosiologis, yuridis. Dengan adanya perkembangan sekarang ini, mau tidak mau perkembangan tersebut perlu diakomodir agar bisa lebih memberikan rasa keadilan kepada masyarakat.
- 5) Kalau berbicara peruntukan perundang-undangan, kita tidak akan terlepas dari filosofis, sosiologis, yuridis UU Kepariwisataan. Akan tetapi dengan adanya undang-undang lain, seperti UU Desa, undang-undang mengenai tata ruang dan lain sebagainya juga memberikan pengaruh yang cukup signifikan jika ingin membentuk aturan hukum yang bersifat integratif. Ada kesamaan pola dan konsep. Contohnya di masyarakat sudah berjamuran istilah Desa Wisata. Mungkin pariwisata, wisata sudah melalui

konsep gramatikal pembentukan UU Kepariwisataan. Desa Wisata belum bisa diterjemahkan secara harmoni di setiap masyarakatnya. Misal di Bali ada istilah Desa Wisata, Desa Budaya, dan beberapa istilah lainnya. Mungkin perkembangan ~~UU Desa menuntut desa untuk lebih mandiri, otonom, sehingga~~ mereka juga mempunyai dasar pemikiran yang sama pembentuk undang-undang. Kemudian bila berbicara UU Kepariwisataan, tentu secara substansi tidak bisa dilepaskan dari beberapa dinamika aturan yang ada ataupun putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang saat ini sudah ada, misalnya mengenai pemerintah daerah, pemerintah pusat, pengusaha pariwisata, terkait kewajiban yang salah satunya menghormati agama dan adat istiadat. Ini juga yang harus menjadi hak yang masuk ke dalam substansi UU Kepariwisataan. Kepercayaan dan budaya dekat dengan *receptio in complexu* di satu sisi, di sisi lain ke depan dapat menjadi sumber daya dan juga daya tarik, terlepas dari mungkin kepercayaan yang dulu agak tersembunyi, sekarang sudah diberikan legalitas, mempresentasikan eksistensi mereka.

- 6) Bali sarat dengan ikon, simbol-simbol, nilai-nilai, yang mungkin hanya pakar-pakar di Bali yang bisa menerjemahkan itu. Berkenaan dengan pemasangan reklame, baik dari unsur warna, bentuk tidak serasi, tidak mencerminkan lekuk-lekuk Bali, kedepan secara integratif perlu aturan-aturan hukum untuk menyesuaikannya. Mungkin dengan demikian akan terjadi tarik-menarik antara kebutuhan PAD dan kebutuhan yang lain.
- 7) Perlu dilakukan kajian-kajian yang sangat mendalam terkait UU Kepariwisataan dalam penerjemahannya secara filosofis, artinya harus ada hubungan baik dengan Tuhan, lingkungan, dan manusia. Salah satu hal yang ingin dipertahankan dalam kepariwisataan adalah melestarikan lingkungan, tetapi undang-undang tentang lingkungan sendiri dipatahkan dengan UU Kepariwisataan, contoh saja pasal 69 UU PPLH bahwa dilarang

merambah hutan dengan cara membakar, tetapi pada Pasal 69 ayat 2 UU PPLH tersebut ditentukan bahwa dalam merambah hutan harus memperhatikan kearifan lokal yang ada, ternyata di Kalimantan Tengah bahwa kearifan lokal masyarakat merambah hutan adalah dengan cara membakar.

- 8) Ada usaha-usaha pariwisata yang belum terakomodir dalam Pasal 14 UU Kepariwisataan, contohnya usaha *money changer*, dimana di Bali sudah ada asosiasinya, dan Asosiasi Pedagang Valuta Asing Bali (APVA Bali), yang tergabung dalam GIPI.
- 9) Di Bali terdapat kecenderungan adanya gerakan masyarakat dalam pengelolaan kepariwisataan, sehingga banyak dikembangkan pengelola daya tarik wisata berbasis adat, contohnya di Tanah Lot dan Pantai Pandawa. Sekarang yang menjadi perdebatan dan tarik menarik di tingkat desa itu antara BUMDes dan BUM Desa Adat (BUMDesa). Apakah bisa salah satu dari undang-undang (UU Desa atau UU Kepariwisataan) mengakomodir, sehingga desa adat atau lembaga adat setempat diakui sebagai pelaku pariwisata yang mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan orang perorangan dan perusahaan, sehingga Desa menjadi kuat, dan bisa melakukan tindakan perbuatan hukum seperti perusahaan atau perorangan yang menjadi pengusaha di sektor pariwisata. Dengan adanya dasar bagi desa adat sedemikian, maka desa adat mempunyai ruang yang luas untuk memberdayakan adat selaku pelaku pariwisata, karena itu asas manfaatnya bagi masyarakat jauh lebih bagus dibandingkan bernaung dibawah investor. Salah satu asas dalam pariwisata adalah asas manfaat dan pemerataan, ternyata Bali sangat luar biasa potensial.
- 10) Daya tarik obyek atau destinasi di Bali yang dikelola oleh desa adat, diantaranya *Monkey Forest* di Ubud, Sangeh, Tanah Lot dan Keraton, manfaatnya sangat dirasakan oleh masyarakat karena uang yang diterima akan kembali ke masyarakat, khususnya masyarakat adat, terutama untuk pelaksanaan upacara. Upacara

adat di Bali banyak kegiatannya dan biayanya besar, seperti ngaben yang biayanya minimal 20 (dua puluh) – 30 (tiga puluh) juta. Dengan usaha pariwisata ini desa adat dapat menyiapkan dana tersebut, selebihnya ditanggung masyarakat sendiri. Ini merupakan manfaat yang nyata. Berbeda apabila dikelola oleh investor, masyarakat lokal hanya mendapatkan peluang kerja, *circle down effect* atau tetesan air yang muncul dari investor. Kalau yang mengelola desa adat, otomatis air yang mengalir itu ditampung oleh masyarakat. Dalam perkembangannya masyarakat dapat semakin profesional dengan munculnya hal-hal yang baru termasuk pembentukan BUMDesa.

- 11) Kebocoran ekonomi di bidang pariwisata di Bali terjadi di beberapa sektor, diantaranya akomodasi, minuman import, juga tenaga kerja asing yang bekerja di bidang pariwisata. Contohnya bila yang digunakan tenaga kerja asing, maka gaji yang diterima oleh tenaga kerja asing tersebut tidak banyak yang berputar di Bali tapi akan dibawa kembali ke negara asalnya, terlebih dengan adanya MEA. Oleh karenanya perlu dilakukan pembatasan, dalam arti diutamakan penggunaan tenaga kerja lokal atau orang Indonesia.
- 12) Berkaitan dengan pemasangan papan reklame atau baliho yang justru merusak pemandangan. Seharusnya hal demikian itu diatur, misalnya hanya dengan ukuran tertentu dan pada jarak tertentu dapat di pasang dengan bentuk yang sama, serta ada arsitektur tradisional Bali sebagai sentuhannya.
- 13) *Level* perkembangan kepariwisataan di tiap-tiap daerah di Indonesia itu berbeda-beda. Bali tergolong sudah mahir (*advance*), sehingga dirasa tidak membutuhkan investor yang besar, karena untuk investor yang besar sudah ada. Yang diperlukan adalah pengembangan usaha menengah-kecil, yang dikembangkan oleh masyarakat, dengan memberikan kesempatan bagi masyarakat (komunitas) untuk berpartisipasi di dalam investasi pariwisata, supaya manfaatnya tetap berada

di Bali dan bukan di bawa keluar. Bila investornya dari luar negeri, pada saat untung, keuntungannya setelah dipotong pajak akan dibawa atau dikirim ke negara asalnya. Inilah salah satu penyebab kebocoran secara ekonomi dalam bidang kepariwisataan. Dengan dibangunnya usaha pariwisata kelas kecil menengah, maka kebocoran bisa diminimalisir, karena *owner* (pemiliknya), managemennya, dan karyawannya orang lokal.

- 14) Sekarang ini banyak wisatawan yang lebih senang langsung ke masyarakat, ke desa-desa, tinggal di *homestay* atau hotel kelas kecil. Berbeda dengan daerah lain, misalnya daerah di Provinsi Sumatera, masih membutuhkan investor besar. Oleh karenanya, tidak dapat disamakan rencana pengembangan wisata di Bali dengan di daerah lain, karena *level* perkembangannya berbeda. Pemerintah pun menargetkan kunjungan wisatawan asing di Bali sebanyak 8 juta orang di tahun 2019. Sekarang baru mencapai 5 (lima) juta, sehingga target yang harus dikejar sekitar 3 (tiga) juta. Dengan kondisi pengembangan yang terfokus di Bali Selatan, maka tingkat kepadatan penduduk dan pembangunan terfokus di Bali Selatan, sehingga perlu pengembangan pembangunan pariwisata ke arah Bali Utara, Bali Timur dan Bali Barat. Oleh karenanya, perlu adanya akses menuju Bali Utara, Bali Timur dan Bali Barat. Untuk itu, sektor transportasi serta infrastruktur perlu dikembangkan dan ditambahkan.
- 15) Salah satu KSPN yang ditentukan di Bali adalah KSPN Besakih. Bagi masyarakat Bali, Besakih merupakan kawasan suci yang sangat penting dan harus dijaga kesuciannya. Dalam menjaga kesucian tersebut, maka penggunaanya dibatasi, boleh jadi daya tarik wisata untuk dikunjungi tetapi bukan menjadi kawasan yang termasuk dalam KSPN, karena apabila demikian maka di sekitarnya akan banyak dibangun vila, *condotel* dan sebagainya. Ini akan mencemari aura dari kawasan tersebut. Oleh karenanya, Pemerintah Daerah Provinsi Bali memutuskan bahwa KSPN Besakih untuk dikeluarkan dari Perpres tentang RIPARNAS.

- 16) Bali dapat menjadi tempat distributor wisatawan asing. Maksudnya, bahwa wisatawan asing datang ke Indonesia melalui Bali, untuk selanjutnya wisatawan tersebut dapat diarahkan untuk datang ke kawasan wisata di daerah lain, misalnya Gili Trawangan di NTB atau pantai-pantai di Banyuwangi. Di sini Bali berperan sebagai lokomotif yang bisa membantu destinasi lain. Peran Bali sebagai lokomotif dan pendistribusi wisatawan ini harus dihargai dalam bentuk budaya Bali mendapatkan perimbangan tertentu dalam pendapatan daerah.
- 17) Kelestarian budaya Bali harus dijaga karena wisatawan yang datang ke Bali sebagian besar tertarik karena kehidupan di Bali itu berbeda, yaitu berkenaan dengan *lifestyle* orang Bali (adat istiadat). Oleh karenanya Negara Republik Indonesia mempunyai kewajiban untuk memberikan perlindungan kepada adat dan budaya Bali. Negara diharapkan mempunyai tanggung jawab didalam melestarikan budaya Bali, baik melalui perimbangan keuangan ataukah diperkenankannya dilakukan pemungutan berupa pajak perlindungan budaya dan alam Bali yang dikenakan kepada wisatawan saat berkunjung ke Bali. Saat ini Bali sedang mengajukan otonomi asimetris, mungkin budaya Bali bisa dianggap sebagai keunikan Bali yang harus diproteksi sehingga Bali diberikan kekhususan dalam rangka menjaga adat dan budaya Bali.

#### 4. Nusa Tenggara Barat

Pemantauan pelaksanaan UU Kepariwisataan di Nusa Tenggara Barat (selanjutnya disebut NTB) dilaksanakan pada tanggal 7 Mei 2018 sampai dengan 11 Mei 2018. Adapun pemangku kepentingan yang ditemui tim pelaksana pemantauan pelaksanaan UU Kepariwisataan adalah Dinas Pariwisata Provinsi Nusa Tenggara Barat (selanjutnya disebut Dinas Pariwisata NTB), Badan Promosi Pariwisata Provinsi Nusa Tenggara Barat (selanjutnya disebut BPPD NTB), Asosiasi dan Travel Provinsi Nusa Tenggara Barat (selanjutnya disebut ASITA NTB),

Perhimpungan Hotel dan Restoran Indonesia Provinsi Nusa Tenggara Barat (selanjutnya disebut PHRI NTB), Himpunan Pramuwisata Indonesia Provinsi Nusa Tenggara Barat (selanjutnya disebut HPI NTB), Politeknik Pariwisata Negeri Lombok (selanjutnya disebut Poltekpar Lombok), serta *Indonesia Tourism Development Corporation* Mandalika (selanjutnya disebut ITDC Mandalika). Hasil data dan informasi yang diperoleh tim sebagai berikut:

**a. BPPD, ASITA dan PHRI Provinsi Nusa Tenggara Barat**

Diskusi narasumber BPPD, ASITA dan PHRI Provinsi Nusa Tenggara Barat dilaksanakan pada hari Selasa tanggal 8 Mei 2018. Diskusi ini dihadiri oleh Hadi Faisal selaku Ketua PHRI yang sekaligus Ketua BPPD NTB Hadi Faishal dan juga dihadiri oleh Dewantoro Umbu Joka selaku Ketua ASITA NTB, di Kantor BPPD NTB yang terletak di kota Mataram.



Gambar 34. Diskusi dengan BPPD, ASITA dan PHRI NTB

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Permasalahan utama yang dialami oleh BPPD NTB terdapat polemik yang terjadi dalam implementasi Pasal 45 ayat (3) UU Kepariwisataan, yang terjadi di NTB terdapat intervensi dari

pihak-pihak tertentu sehingga tidak dilaksanakan berdasarkan apa yang sudah diamanatkan dalam Pasal 45 ayat (3) UU Kepariwisataan mengenai 9 (sembilan) anggota BPPD.

- 2) BPPD NTB sudah dibentuk sejak tahun 2010 dan memiliki peranan yang penting dalam pengembangan usaha pariwisata. Hal ini dibuktikan salah satunya dengan investor asing ataupun lokal yang akan membangun usaha pariwisata di NTB terlebih dahulu meminta rekomendasi dari BPPD. Karena BPPD yang beranggotakan asosiasi-asosiasi dibidang usaha pariwisata tentunya lebih mengetahui kondisi yang terjadi di lapangan.
- 3) Pasal 14 ayat (1) UU Kepariwisataan mengenai usaha pariwisata, sebaiknya ditambahkan poin “*dan usaha pariwisata lainnya*”, karena seiring dengan berjalananya waktu terjadi banyak perkembangan usaha pariwisata lainnya di luar usaha pariwisata yang tercantum dalam pasal tersebut.
- 4) Amanat dalam Pasal 56 UU Kepariwisataan belum dapat terimplementasi dengan baik. Permasalahan terkait tenaga kerja asing yang dimana secara peraturan tenaga kerja asing seharusnya bekerja dengan menggunakan rekomendasi dan sertifikasi dari Lembaga Sertifikasi Profesi (LSP), namun faktanya yang terjadi di NTB sekarang ini ada beberapa tenaga kerja asing yang masuk ke NTB tidak bersertifikasi. Selain itu tenaga kerja asing dipekerjakan tidak hanya sebagai pekerja ahli sebagaimana yang diamanatkan oleh UU Kepariwisataan tetapi juga turut menempati profesi-profesi pekerja kasar. Tenaga kerja asing juga memegang peran/posisi sebagai pengurus tingkat atas hotel di NTB. Padahal menurut PHRI NTB tenaga kerja lokal professional memiliki kualitas yang baik dan tidak dengan tenaga kerja asing.
- 5) Di NTB, tengah dikembangkan Kawasan Ekonomi Khusus yang bernama Mandalika untuk menjadi kawasan pariwisata baru. Banyaknya hotel-hotel yang akan dibangun di kawasan

tersebut tentunya dibutuhkan banyak tenaga kerja baru dibidang perhotelan. Namun permasalahannya di NTB kekurangan tenaga kerja tersebut, meskipun sudah dibangun Poltekpar Lombok di Kota Mataram namun belum dapat memenuhi kebutuhan tenaga kerja di bidang perhotelan yang begitu besar. Hal tersebut dikarenakan Poltekpar Lombok baru didirikan pada tahun 2016 sehingga belum dapat memenuhi kebutuhan tenaga kerja dibidang kepariwisataan di NTB.

- 6) Perihal pengawasan dalam kepariwisataan di NTB, terutama mengenai tenaga kerja asing kepariwisataan, terdapat permasalahan berupa adanya peraturan atau koridor-koridor perusahaan atau pengusaha pariwisata tertentu yang belum dapat ditembus.
- 7) Hubungan koordinasi antara BPPD NTB dengan Dinas Pariwisata NTB sudah dilaksanakan dengan sinergis dan baik, sehingga tidak ada tumpang tindih diantara keduanya.
- 8) Pasal 55 UU Kepariwisataan terkait sertifikasi kompetensi sebagaimana diatur dalam Pasal 53, masih banyak tenaga kerja asing yang masuk tanpa rekomendasi NSP. Sehingga perlu ada penguatan terkait pengaturan tenaga kerja asing, karena diperlukan tenaga kerja asing yang harus menguasai bahasa Indonesia.
- 9) Terkait amanat dalam Pasal 17 UU Kepariwisataan yang mewajibkan pemerintah dan pemerintah daerah untuk mengembangkan dan melindungi UMKM dan koperasi dalam bidang kepariwisataan, pada implementasinya untuk UMKM di NTB masih terdapat kendala. Hal itu dikarenakan terdapat pasar oleh-oleh tradisional yang kalah saing dengan toko pusat oleh-oleh modern yang berkembang pesat di NTB. Pemerintah daerah seharusnya berperan untuk mendorong agar UMKM ini dapat berkembang dan bersaing dengan toko pusat oleh-oleh modern.

- 10) Di Lombok sedang dikembangkan pariwisata halal yang dapat menjadi pendapatan devisa yang besar bagi daerah. Di NTB sudah ada peraturan daerah yang mengatur mengenai wisata halal. Dalam mendukung program wisata halal tersebut. Hotel-hotel yang ada di Lombok sudah mencapai "Hilal Satu" dimana hotel-hotel di Lombok sudah memfasilitasi berbagai kemudahan dalam menjalankan ibadah, seperti penunjuk arah kiblat, disediakannya Al-Quran, dan tempat wudhu. Kesiapan hotel dalam mendukung program wisata halal ini sudah mencapai 90%.
- 11) Dalam mendukung wisata halal di NTB, Pemerintah Daerah bersama-sama dengan MUI dan BPOM bekerja sama menyelenggarakan program subsidi untuk mensertifikasi hotel-hotel untuk mendapatkan sertifikat halal untuk menunjang program wisata halal tersebut.
- 12) Seiring dengan target kunjungan wisatawan yang ditetapkan mencapai empat juta kunjungan wisatawan di NTB, pertumbuhan hotel di NTB sangat luar biasa dan sudah memenuhi amanat dalam Pasal 15 UU Kepariwisataan terkait dengan perizinan atau Tanda Daftar Usaha Pariwisata (selanjutnya disebut TDUP). Begitu pesatnya pertumbuhan hotel yang ada di NTB sehingga diusulkan moratorium dalam pembangunan hotel-hotel yang ada di NTB.
- 13) Terdapat permasalahan dimana masih terdapat beberapa peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah yang dirasa berbeda atau tidak sesuai dengan UU Kepariwisataan. Ketua ASITA NTB, Dewantoro Umbu Joka, merekomendasikan UU Kepariwisataan harus tegas mengatur dan mencantumkan nama atau pihak asosiasi-asosiasi yang terlibat dalam kepariwisataan di Indonesia sebagai amanah dari UU Kepariwisataan tersebut, sehingga tidak akan membuka kesempatan untuk turut serta asosiasi-asosiasi yang tidak bertanggung jawab dan tidak jelas di Indonesia.

## b. Politeknik Pariwisata Negeri Lombok

Diskusi narasumber Poltekpar Lombok dilaksanakan pada hari Selasa tanggal 8 Mei 2018. Diskusi ini dihadiri oleh Dr. Farid Said selaku Wakil Direktur I Poltekpar Lombok dan juga dihadiri oleh Dr. Muh. Yahyaddin, M.M. Kepala Pusat Penelitian dan Pengabdian Masyarakat beserta Akademisi Poltekpar Lombok Provinsi Nusa Tenggara Barat.



Gambar 35. Diskusi dengan Poltekpar Lombok

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) NTB sudah memiliki RIPPARDA sesuai amanat Pasal 9 UU

Kepariwisataan, namun sejauh ini Poltekpar Lombok belum dilibatkan dalam penyusunan RIPPARDA.

- 2) Pasal 26 UU Kepariwisataan: Poltekpar Lombok menyatakan bahwa pengusaha pariwisata terkadang lebih mempergunakan tenaga kerja asing dan belum semua industri pariwisata melakukan pelatihan dan sertifikasi.
- 3) Pasal 52 UU Kepariwisataan: terdapat hambatan terkait dengan anggaran/pendanaan pelatihan sumber daya manusia, sedangkan Pemerintah Daerah hanya memberikan sedikit perhatian dalam pengembangan sumber daya manusia.
- 4) KEK Mandalika memiliki luas sekitar 1.200 hektar, KEK Mandalika dalam waktu dekat membutuhkan kurang lebih 2.500 tenaga kerja, yang dimana tenaga kerja lokal tidak dapat memenuhi jumlah tersebut, sehingga dapat dimungkinkan adanya tenaga kerja dari luar untuk datang.
- 5) Poltekpar Lombok memiliki 90% (sembilan puluh persen) dosen/akademisi yang berasal dari warga lokal, namun masih terdapat kesulitan untuk mencari tenaga pengajar di Poltekpar Lombok.
- 6) Lembaga Sertifikasi Profesi (LSP) di beberapa daerah, biasanya diinisiasi oleh asosiasi-asosiasi kepariwisataan, namun memang dalam perjalannya untuk melakukan tugas-tugasnya sering tidak berjalan dengan baik.
- 7) Sumber daya manusia di Lombok, khususnya kawasan timur, dirasa belum mampu atau belum memadai standar kualitas sesuai dengan standar yang telah ditentukan oleh LSP. Warga di kawasan timur juga tidak memiliki rasa antusiasme yang tinggi untuk melakukan sertifikasi kompetensi, bahkan apabila sertifikasi kompetensi diadakan secara cuma-cuma, tetap saja hanya sedikit orang yang akan mendaftarkan dirinya untuk melakukan sertifikasi kompetensi. Kurangnya peserta sertifikasi kompetensi salah satunya disebabkan karena tidak adanya

regulasi yang jelas di daerah untuk mewajibkan sertifikasi kompetensi tersebut, berbeda halnya dengan di Provinsi DKI Jakarta.

- 8) Seharusnya seluruh Dinas Pariwisata memiliki anggaran yang cukup untuk melakukan program kegiatan pelatihan singkat kompetensi, terutama kepada warga sekitar yang tidak memiliki pekerjaan.
- 9) Pasal 53 UU Kepariwisataan tidak secara jelas mencantumkan kewajiban dilakukannya sertifikasi kompetensi kepada tenaga kerja, sehingga di lapangan banyak terjadi tenaga kerja karbitan yang belum memiliki sertifikasi kompetensi namun langsung melakukan pekerjaan.
- 10) Perbedaan kawasan strategis dengan kawasan khusus adalah terkait pihak yang mengelola kawasan tersebut, untuk kawasan strategis maka dikelola oleh provinsi, sedangkan kawasan khusus dikelola oleh kementerian yang diwakili oleh suatu BUMN. Kawasan khusus tidak hanya kawasan khusus pariwisata saja, tetapi juga ada kawasan khusus kelautan/perikanan dan lain sebagainya.
- 11) Terdapat pariwisata halal di NTB, namun hal tersebut hanya pilihan saja. Terdapat kesulitan pula dalam hal penggunaan tenaga kerja yang berhijab, dalam Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Wisata Halal (selanjutnya disebut Perda Wisata Halal) tidak disebutkan bahwa pariwisata halal adalah pariwisata khusus.
- 12) Pembangunan pariwisata di Indonesia dirasa belum merata. Terdapat hambatan implementasi kepariwisataan yang dipengaruhi oleh faktor egostruktural birokrasi dan egosektoral yang masih mendominasi aparatur sipil negara.

### c. Dinas Pariwisata Provinsi Nusa Tenggara Barat

Diskusi dilakukan dengan Dinas Pariwisata Provinsi NTB, yang dihadiri oleh H. Lalu Moh. Faozal, S.Sos. selaku Kepala Dinas Pariwisata Provinsi NTB, beserta jajarannya pada hari Rabu tanggal 9 Mei 2018 bertempat di Dinas Pariwisata Provinsi NTB.



Gambar 36. Diskusi dengan Dinas Pariwisata Provinsi NTB

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) UU kepariwisataan secara umum telah dapat dipenuhi di NTB. Ada beberapa klausul dalam UU Kepariwisataan yang

mengharuskan segera ada tindak lanjut, seperti menyusun RIPPARDA. Di NTB telah di susun RIPPARDA pada tahun 2013 dengan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2013 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Di Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat. Dengan diberlakukannya Perda ini hampir semua kabupaten dan kota ikut menyusun RIPPARDA ditingkat kabupaten dan kota. Sehingga amanat dalam UU Kepariwisataan sudah dilaksanakan.

- 2) Dalam menegakkan 4 (empat) pilar kepariwisataan yang diantaranya adalah destinasi, kelembagaan, promosi dan industri, seluruhnya sudah berjalan. Kebijakan dalam UU Kepariwisataan ini pun sudah di selaraskan dengan Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang intinya adalah bagaimana mempercepat pengentasan kemiskinan yang tentunya sangat selaras dengan UU Kepariwisataan.
- 3) Di NTB sendiri telah diselesaikan pembentukan peraturan daerah tentang pramuwisata dan juga Perda Wisata Halal yang mana turunan-turunan ini mengacu pada UU Kepariwisataan. Termasuk pada penguatan pemangku kepentingan dimana akan dibentuk GIPI yang merupakan amanat dalam UU Kepariwisataan termasuk pula pembentukan BPPD. Namun memang untuk BPPD NTB kepengurusannya masih belum selesai, tetapi 9 penentu kebijakan sudah diselesaikan.
- 4) Pembagian tugas dengan kabupaten/kota, dimana untuk tingkat provinsi bermain dalam sektor promosi dan untuk kabupaten/kota bermain di wilayah penguatan destinasi. Tentunya hal tersebut bergantung dari kekuatan fiskal di tiap kabupaten/kota, yang tentunya tidak setiap kabupaten/kota mempunyai kekuatan fiskal tersebut sehingga pemerintah provinsi turun tangan membantu kabupaten/kota tersebut. Namun hal tersebut juga masih belum selesai karena di wilayah NTB prioritasnya terdiri dari 2 sektor yakni yang pertama adalah pertanian lalu yang kedua adalah pariwisata, kebijakan dari Gubernur dan

DPRD maka dinas pariwisata daerah pun melakukan penguatan destinasi, yang sebenarnya dalam UU Kepariwisataan tidak diatur secara rinci untuk provinsi melakukan hal itu.

- 5) Dinas Pariwisata Provinsi NTB memandang BPPD NTB ini sebagai mitra kerja dari Dinas Pariwisata Provinsi NTB untuk promosi kepariwisataan, dimana Dinas Pariwisata Provinsi NTB memberikan hibah untuk penguatan BPPD NTB. Peran BPPD pun sudah berjalan di NTB. Dinas pariwisata Provinsi NTB dengan BPPD membagi wilayah dimana BPPD melakukan penguatan promosi mancanegara yang memang menjadi target pasar utama khususnya ASEAN yaitu Singapura dan Australia lalu Eropa dan Timur tengah karena berkaitan dengan pengembangan wisata halal di kota Lombok.
- 6) Dinas Pariwisata Provinsi NTB melakukan koordinasi dengan pemangku kepentingan di daerah dengan pola formal dan informal, dimana untuk informalnya setiap bulannya dilakukan dengan mengadakan pertemuan rutin dan melibatkan pemasaran produk/jasa pemangku kepentingan daerah yang dibiayai oleh Dinas Pariwisata Provinsi NTB.
- 7) Mengenai Perda Wisata Halal di NTB tidak sampai wilayah yustisi ataupun sanksi tetapi lebih menuju pada himbauan atau pada sisi pasar sebagai *branding* wisata NTB. Dimana Perda Wisata Halal ini lebih mengacu pada pasal, jika berbicara tentang wisata halal ini sebagai contoh misalnya ketika seseorang berada di hotel yang berada di wilayah konvensional seperti di gili trawangan, Perda Wisata Halal bisa diterapkan tetapi lebih kepada produknya. Misalnya restoran yang ada di wilayah tersebut sudah harus berlisensi halal. Perda halal di Lombok menganut *mazhab* “Hilal dua” yang artinya kebutuhan dasar minimal. Sehingga jika seseorang berwisata ke Lombok maka kita akan mendapatkan layanan halal, seperti di kamar hotel sudah di standardisasi kan pada layanannya seperti harus sudah tersedia penunjuk arah kiblat, tersedia alat atau

kelengkapan untuk ibadah, alat untuk bersuci. Ada kewajiban bagi industri wisata untuk menyediakan 10% (sepuluh persen) dari layanannya untuk tempat beribadah.

- 8) Terkait dengan penegakan hukum pelanggaran pidana contoh konkritnya adalah saat melakukan penertiban di 3 (tiga) Gili yaitu di Gili Air, Gili Meno, Dan Gili Trawangan. Untuk di Gili Trawangan sudah ditertibkan sepanjang pantai karena dalam aturan sudah jelas bahwa 100 (seratus) meter dari bibir pantai harus benar-benar bersih dari bangunan baik itu hotel ataupun restoran. Ini merupakan bentuk implementasi kesesuaian antara peraturan daerah dengan pengaturan tata ruang.
- 9) Dalam UU Kepariwisataan tugas provinsi tidak sampai pada intervensi destinasi, karena provinsi fungsi atau kewenangannya hanya promosi. Namun yang terjadi kabupaten tidak bergerak untuk membangun destinasi wisatanya. Padahal pengembangan destinasi merupakan kunci keberhasilan pariwisata. Sehingga ada penabrakan norma dimana provinsi melakukan fungsi atau kewenangan yang seharusnya menjadi fungsi atau kewenangan kabupaten.
- 10) Terkait dengan batas kewenangan perlu ada evaluasi dalam UU Kepariwisataan, perlu diatur kembali batas kewenangan agar provinsi tidak hanya bekerja di wilayah promosi saja karena tidak semua kabupaten/kota mampu mengelola destinasi wisatanya. Selain itu ada banyak pula intervensi dari pusat sebagai contoh pembentukan GIPI yang tidak dibentuk di daerah, lalu kemudian dibentuk GIMI sehingga tidak sesuai dengan UU Kepariwisataan.
- 11) Di kawasan taman nasional regulasinya merupakan pendapatan negara non-pajak, sehingga yang terjadi di kawasan nasional gunung rinjani pendapatan mengalir terus namun tidak berbanding lurus dengan intervensi pusat pada pengelolaan kawasan. Hal ini terjadi di semua kawasan taman nasional

yang ada di Indonesia. Sehingga timbul ketidak puasan dari pengunjung kawasan taman nasional dan yang disalahkan adalah dinas pariwisatanya.

#### **d. Himpunan Pramuwisata Indonesia Provinsi Nusa Tenggara Barat**

Diskusi dilakukan dengan HPI NTB, yang dihadiri oleh Ketua Umum DPP Himpunan Pramuwisata Indonesia, Sang Putu Subaya, S.H., MH., Ketua DPD Himpunan Pramuwisata Indonesia Provinsi Nusa Tenggara Barat yakni Dr. H. Ainudin, S.H., MH. beserta anggota pada tanggal 9 Mei 2018 bertempat di Ruang Rapat Dinas Pariwisata Provinsi NTB.



Gambar 37. Diskusi dengan HPI NTB

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) DPP HPI melalui Ketua DPD HPI NTB sudah menyusun naskah akademik mengenai UU Pramuwisata supaya profesi pramuwisata dipisahkan dari ketentuan dalam UU Kepariwisataan. HPI merupakan pihak yang terlibat atau berperan penting dalam pembangunan kepariwisataan, terutama mengenai potensi-potensi kepariwisataan
- 2) Pasal 14 huruf k UU Kepariwisataan mengatur tentang usaha jasa pramuwisata. Menurut HPI NTB, pramuwisata bukanlah termasuk dalam usaha jasa melainkan sebagai suatu profesi, sehingga bunyi dalam Pasal 14 huruf k UU Kepariwisataan tidaklah tepat. Dalam perkembangannya terdapat Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 13 Tahun 2015 tentang Standar Usaha Jasa Pramuwisata (selanjutnya disebut PP Standar Usaha Jasa Pramuwisata) yang menurut HPI NTB merupakan Peraturan Menteri yang salah kaprah, Peraturan Menteri ini memberikan peluang setiap badan hukum/non badan hukum dan/atau setiap orang menjualbelikan pramuwisata (usaha jasa pramuwisata/ pramuwisata adalah produknya). Pramuwisata dikatakan profesi namun ia produk, dan juga masih diatur oleh Pemerintah. Adapun di daerah terdapat perbedaan regulasi mengenai pramuwisata seperti pramuwisata di NTB dan Bali diatur menggunakan peraturan daerah, sedangkan di beberapa daerah lain menggunakan peraturan gubernur. Di NTB dan Bali ketika agen wisata tidak memakai pramuwisata lokal maka terdapat sanksi denda dan/atau penjara.
- 3) Ada benturan pemaknaan ketika dari kementerian melakukan uji kompetensi dan mengeluarkan sertifikasi yang dianggap sebagai lisensi untuk melakukan pekerjaan sebagai pramuwisata. Lisensi dikeluarkan oleh Pemerintah, yang dapat memungkinkan dalam implementasinya terdapat *like and dislike*. Uji kompetensi pramuwisata belum bisa dibedakan, terlihat dari kegiatan

- uji kompetensi pramuwisata namun merupakan kegiatan kompetensi untuk *cleaning service*, dan posisi posisi lainnya yang bukan selain pramuwisata
- 4) Dalam hal promosi kepariwisataan sebenarnya pihak yang terlibat atau berkaitan langsung adalah pramuwisata, karena dari awal yang bertemu dengan wisatawan untuk menjelaskan tentang tempat wisata tersebut adalah pramuwisata. Adapun, tugas fungsi pramuwisata tidak hanya mengantarkan turis, namun juga mengentaskan kemiskinan, membantu pembangunan kepariwisataan dan mengenalkan mengenai Indonesia kepada wisatawan.
  - 5) HPI ingin mandiri memiliki payung hukum sendiri, selama ini UU Kepariwisataan mengatur mengenai badan hukum (usaha jasa pramuwisatanya bukan profesi pramuwisatanya). Padahal profesi pramuwisata merupakan profesi yang spesifik dikarenakan tugas dan fungsinya yang spesifik juga dan berbeda dengan tugas profesi lain di bidang kepariwisataan, seperti *chef* atau petugas di hotel. Jika hanya memakai payung hukumnya peraturan daerah atau peraturan gubernur maka tidak akan kuat dan akan diremehkan beserta reputasi negatifnya, sehingga dibutuhkan undang-undang juga terutama untuk melakukan tindakan
  - 6) Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Wajib Sertifikasi Kompetensi di Bidang Pariwisata, sudah dilaksanakan oleh HPI NTB sebagai organisasi dengan bekerjasama dengan LSP. Namun hingga saat ini profesi pramuwisata/*guide* masih memiliki kesan negatif, padahal sudah dididik secara profesional. Profesi pramuwisata masih dianggap sebelah mata karena masyarakat tidak mengetahui secara jelas tugas dan fungsinya.
  - 7) Terdapat kerancuan mengenai masih atau tidak berlakunya Keputusan Menteri Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi Nomor 82 Tahun 1988 tentang Pramuwisata dan Pengatur Wisata karena

di UU Kepariwisataan itu sendiri tidak ada pengaturan maupun amanah mengenai hal itu. Hal ini menimbulkan perbedaan pendapat bahkan di internal Kemenpar sendiri.

- 8) Pada saat ini profesi Pramuwisata masih diatur oleh Kemenpar dan Kementerian Ketenagakerjaan. Kedepannya Indonesia membutuhkan sekolah pramuwisata atau jurusan kepramuwisataan dalam pendidikan tinggi. Hal ini penting untuk mencetak pramuwisata yang mumpuni.
- 9) Mengenai tenaga kerja asing di bidang kepariwisataan, HPI NTB berpendapat bahwa banyak orang asing mengambil peran sebagai pramuwisata, menyalahgunakan visa turis/wisata.
- 10) Pelaksanaan UU Kepariwisataan diperlukan adanya ketentuan khusus yang mengatur mengenai profesi pramuwisata, sehingga akan tercapai kepastian hukum dan menutup kemungkinan adanya pelanggaran-pelanggaran dalam bidang kepramuwisataan di Indonesia.

**e. *Indonesia Tourism Development Corporation* Mandalika Provinsi Nusa Tenggara Barat**

Diskusi narasumber ITDC Mandalika dilaksanakan pada hari Jumat tanggal 11 Mei 2018. Diskusi ini dihadiri oleh Bratasuta selaku Ketua *General Affair* ITDC Mandalika, dan beberapa staff ITDC Mandalika.





Gambar 38. Diskusi dengan ITDC Mandalika

Dalam diskusi tersebut diperoleh data dan informasi yang memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- 1) Penyelenggaraan pariwisata di NTB diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2013-2028 tentang Rencana Induk Kepariwisataan Daerah Tahun 2013-2028. KEK Mandalika merupakan salah satu daftar Kawasan Strategis Pariwisata NTB.
- 2) Pada awalnya permasalahan terkait pembangunan di KEK Mandalika adalah lahan di lokasi strategis KEK Mandalika yang dikuasai oleh masyarakat. Tanah yang dikuasai pada dasarnya adalah tanah yang tidak dapat diberikan hak kepada masyarakat jika melihat peruntukan tanahnya dalam regulasi memang seharusnya diperuntukkan untuk konservasi sehingga penyelesaian sengketa lahan tersebut tidak mungkin dilakukan dengan upaya penggantian ganti rugi dari negara. Oleh karena itu, upaya penyelesaian dilakukan dengan usaha kerohiman dimana penggantian ganti rugi dilakukan dengan pendanaan dari perusahaan yang nantinya akan dihitung melalui laba dan rugi perusahaan dalam hal ini ITDC Mandalika.
- 3) Menurut ITDC Mandalika permasalahan dalam pengembangan kepariwisataan sebenarnya ada 4 (empat) hal, yaitu lahan, investor, sumber daya manusia dan industri pariwisata yang akan mendukung.

- 4) Permasalahan sumber daya manusia untuk menjadi pekerja dari segi kuantitas memang banyak sumber daya manusia dari masyarakat sekitar kawasan Mandalika akan tetapi dari segi kualitasnya masih kurang. ITDC Mandalika sangat memberdayakan masyarakat lokal tetapi terdapat permasalahan. Sebagai contoh untuk pekerja petugas keamanan atau *security* seluruhnya berasal dari masyarakat lokal tetapi ITDC Mandalika kesulitan pada saat Hari Raya Idul Fitri seluruh pekerja tersebut meliburkan diri dan meninggalkan tempat bekerja.
- 5) Untuk itu selain membangun kawasan, ITDC Mandalika juga berusaha meningkatkan kualitas sumber daya manusia seperti pedagang asongan dan pemuda-pemuda lokal yang diberikan pelatihan berbahasa asing oleh pihak ITDC Mandalika. Kemudian ITDC Mandalika juga memberikan pelatihan kepada tukang-tukang kebun dan pelatihan-pelatihan lainnya terkait peningkatan kualitas sumber daya manusia di berbagai bidang yang dapat mendukung pembangunan kepariwisataan khususnya di KEK Mandalika.
- 6) Terdapat regulasi yang secara khusus memberikan kemudahan berinvestasi di KEK Mandalika yang diatur di dalam Peraturan Daerah Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2016 tentang Fasilitas dan Kemudahan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di KEK Mandalika. Menurut ITDC Mandalika masih diperlukan adanya regulasi yang mendukung percepatan investasi di dalam KEK.
- 7) ITDC Mandalika sebagai pengelola KEK Mandalika mengelola pariwisata dengan memperhatikan implementasi dalam Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 4 UU Kepariwisataan sebagai contoh yaitu melakukan pembangunan infrastruktur kawasan dengan melibatkan partisipasi aktif dari masyarakat dan kontraktor lokal NTB, penataan Pantai Kuta sebagai pusat interaksi pariwisata, pembangunan masjid untuk wisata religi dan pembangunan UMKM sebagai wadah untuk menampung hasil kerajinan dan

cinderamata lokal NTB.

- 8) Terkait dengan ketentuan Pasal 12 ayat (4) UU Kepariwisataan yang mengatur tentang kawasan pariwisata khusus yang dibentuk dengan undang-undang, ITDC Mandalika berpendapat belum saatnya untuk membentuk suatu kawasan khusus melalui undang-undang, dengan pertimbangan adanya beberapa aturan pelaksanaan dari UU Kepariwisataan yang telah mendorong berkembangnya destinasi wisata baru.
- 9) Terkait ketentuan Pasal 53 UU Kepariwisataan yang mengatur tentang standarisasi dan sertifikasi, saat ini KEK Mandalika masih berkonsentrasi dalam masa konstruksi atau pembangunan karena statusnya yang masih dalam proyek konstruksi infrastruktur dan hotel sehingga ITDC Mandalika fokus pada sertifikasi di bidang konstruksi dan ITDC Mandalika juga memberikan pelatihan dan sertifikasi tukang (tenaga konstruksi) bagi masyarakat sekitar KEK Mandalika yang bekerjasama dengan LPJK. Hal ini bertujuan agar masyarakat sekitar berpartisipasi aktif dalam proyek yang sedang berjalan.
- 10) Standarsertifikasikompetensi tenagakerjabidangkepariwisataan diatur dalam PP Nomor 52 Tahun 2012 namun kurangnya pemahaman arti pentingnya sertifikasi dan keahlian bagi calon tenaga kerja bidang kepariwisataan masih menjadi hambatan dalam penerapan sertifikasi kompetensi tersebut.
- 11) Industri pariwisata di Kabupaten Lombok Tengah, telah tumbuh beberapa bentuk kerajinan masyarakat dibeberapa kecamatan dengan hasil industri rumahan berupa anyaman, tenun tradisional, ukiran kayu dan kerajinan lainnya yang menjadi daya dukung kunjungan wisatawan kewilayahan Kabupaten Lombok Tengah. Salah satu faktor penyebab yang paling mendasar dalam pertumbuhan industri pariwisata di Lombok Tengah adalah masih terbatasnya daerah pemasaran walaupun saat ini sebagian dari hasil kerajinan tersebut telah dieksport ke mancanegara.

## **BAB IV**

### **KAJIAN, ANALISIS, DAN EVALUASI**

### **PEMANTAUAN PELAKSANAAN UU KEPARIWISATAAN**

#### **A. Substansi Hukum**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) mengatur tata cara pembentukan undang-undang agar sejalan dengan sistem hukum nasional yang berlaku. Berdasarkan Pasal 5 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Pasal 6 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga mengatur bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhinneka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

Merujuk pada UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tersebut, terdapat substansi/materi muatan UU Kepariwisataan yang perlu dianalisis lebih jauh agar sejalan dengan ketentuan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam Bab I Ketentuan Umum dari UU Kepariwisataan, terkait definisi wisata, pariwisata, dan kepariwisataan memiliki definisi yang berbeda-beda sehingga berpotensi menimbulkan terjadinya kerancuan definisi, seperti yang tercantum dalam isi pasal-pasal berikut ini:

Pasal 1 angka 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 wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara"*

Pasal 1 angka 3:

*"Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah"*

Pasal 1 angka 4:

*"Kepariwisataan adalah keseluruhan kegiatan yang berkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pengusaha"*

Ketiga definisi diatas memiliki definisi yang berbeda-beda yang kemudian dalam penggunaannya dalam UU Kepariwisataan berpotensi menimbulkan kerancuan bagi para pemangku kepentingan. Menurut Puspar UGM, penggunaan ketiga definisi tersebut harus ditinjau ulang karena tidak memiliki kesamaan arti dengan *tourism* dalam bahasa Inggris. Komunitas pariwisata dunia telah menggunakan satu istilah *tourism* dalam mendefinisikan kepariwisataan.

*Tourism* merupakan penggunaan istilah global dalam kepariwisataan, menurut Oxford *Dictionary*, *tourism* mempunyai definisi sebagai berikut:

*“the commercial organization and operation of holidays and visits to places of interest”*.<sup>14</sup>

Dalam sumber lain, *tourism* didefinisikan sebagai berikut:

*“the temporary movement to destination outside the normal home and workplace, the activities undertaken during the stay, and the facilities created to cater for the needs of tourists”* (Mathieson and Wall 1982).<sup>15</sup>

Dengan demikian, hingga kini tidak ada konsensus terkait kesamaan definisi *tourism* di antara kalangan peneliti dan menimbulkan kekurangan dalam membuat teori tentang *tourism* (Franklin and Crang 2001).<sup>16</sup>

Namun demikian, perbedaan kata *tourism* dengan istilah wisata, pariwisata dan kepariwisataan dalam Pasal 1 angka 1, angka 3 dan angka 4 UU Kepariwisataan bukanlah merupakan sesuatu yang bertentangan yang dapat menimbulkan perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya. Penggunaan istilah yang berbeda dalam mendefinisikan hal-hal yang berkaitan dengan kepariwisataan mencerminkan kekayaan bahasa Indonesia yang tidak bertentangan antara satu istilah dengan istilah lainnya. Selain itu, hingga kini tidak terdapat keluhan yang berarti dari pemangku kepentingan dimana perbedaan ketiga istilah tersebut telah menimbulkan akibat tertentu yang dapat merugikan para pemangku kepentingan. Oleh karena itu, penggunaan istilah yang berbeda dalam mendefinisikan *tourism* menggunakan kata wisata, pariwisata dan kepariwisataan bukanlah sesuatu yang bertentangan dengan ketentuan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pasal 4 huruf f UU Kepariwisataan menyebutkan salah satu tujuan kepariwisataan adalah untuk “*memajukan kebudayaan*”, dan dalam Pasal 5 huruf a dan huruf b UU Kepariwisataan mengatur :

*“Kepariwisataan diselenggarakan dengan prinsip:*

*a. menjunjung tinggi norma agama dan nilai budaya sebagai*

<sup>14</sup> Diakses dari <https://en.oxforddictionaries.com/definition/tourism> pada tanggal 28 Juni 2018

<sup>15</sup> Thirumooorthy, T., & Wong, K. M. (2015). Tourism, Chapter 24. In: A., Idris, S., Moghavvemi & G., Musa (Eds.), *Selected Theories in Social Science Research*. Kuala Lumpur: UM Press, diakses pada 28 Juni 2018.

<sup>16</sup> *ibid*

- pengejawantahan dari konsep hidup dalam keseimbangan hubungan antara manusia dan Tuhan Yang Maha Esa, hubungan antara manusia dan sesama manusia, dan hubungan antara manusia dan lingkungan;*
- b. *menjunjung tinggi hak asasi manusia, keragaman budaya, dan kearifan lokal.”*

Pada tataran tujuan dan prinsip, UU Kepariwisataan secara jelas telah menunjukkan perhatiannya terhadap permasalahan kebudayaan. Namun, menurut Puslitbudpar Udayana pada tataran norma-norma yang sifatnya implementatif terhadap upaya pemajuan ataupun perlindungan terhadap kebudayaan, UU Kepariwisataan masih belum mengakomodir hal tersebut.

Permasalahan kebudayaan ini dinilai cukup krusial oleh sejumlah pemangku kepentingan di bidang kepariwisataan, terutama di Bali dimana kebudayaan merupakan sumber daya utamanya. Pasalnya, tingginya jumlah wisatawan di Bali menyebabkan banyaknya investor yang berlomba-lomba untuk menanamkan modalnya di Bali namun dalam pelaksanaannya seringkali tidak mengindahkan kebudayaan yang ada di Bali.

Salah satu contoh konkret yang dicontohkan oleh Puslitbudpar Udayana adalah adanya sejumlah usaha ritel yang mendirikan bangunan di wilayah Bali namun tidak mengikutsertakan langgam arsitektur khas Bali di dalamnya. Tindakan ini dinilai lambat laun akan menggerus langgam arsitektur khas Bali dan akan berujung pada lunturnya suasana khas Bali di jalan-jalan yang ada di Bali.

Sehingga dengan adanya kekosongan hukum untuk mengakomodir kebutuhan masyarakat tersebut diperlukan adanya sebuah norma di dalam UU Kepariwisataan yang secara jelas mengamanatkan adanya perlindungan berupa *affirmative action* terhadap kebudayaan di daerah melalui pemerintah daerah. Mengingat bahwa kebudayaan merupakan salah satu sumber daya yang sangat vital bagi keberlangsungan industri pariwisata di Indonesia. Pasal 4 UU Kepariwisataan tersebut belum mengakomodir tujuan pemajuan dan perlindungan terhadap kebudayaan sebagai salah satu tujuan dibentuknya UU Kepariwisataan.

Pasal 7 UU Kepariwisataan berdasarkan hasil wawancara dengan Drs. Hendrie Adji Kusworo, M.Sc, Ph.D. sebagai tim ahli Puspar UGM, dalam tataran implementasi UU Kepariwisataan lebih banyak menitikberatkan pengaturan hanya pada aspek industri pariwisata. Padahal banyak sekali faktor penting lainnya yang belum mendapatkan perhatian. Hal ini dapat dilihat dari aturan pelaksanaan turunan dari UU Kepariwisataan yang telah diterbitkan lebih banyak mengatur mengenai usaha pariwisata dalam orientasi bisnis. Seharusnya pemerintah lebih seimbang dengan mengedepankan hal lain yang menunjang pariwisata bukan berorientasi pada kepentingan bisnis, misalnya perlindungan terhadap hak wisatawan sebagaimana telah diatur dalam *Global Code of Tourism*. Dengan demikian akan tercapai keseimbangan pengaturan, Pemerintah tetap dapat mengatur mengenai industri pariwisata sebagai orientasi bisnis, namun hak wisatawan untuk berwisata juga terlindungi.

Dukungan pemerintah yang hanya menitikberatkan pada industri pariwisata menimbulkan konsekuensi penempatan pariwisata hanya sebagai *tools of economy*. Konsekuensinya sebagai berikut:

1. Tiga aspek pembangunan kepariwisataan yang lain yang diatur dalam ketentuan Pasal 7 UU Kepariwisataan, yaitu destinasi, pemasaran, dan kelembagaan kepariwisataan menjadi kurang optimal dalam pelaksanaannya;
2. Perolehan keuntungan maksimal yang menjadi devisa negara hanya sebesar 20 (dua puluh) sampai dengan 50% (lima puluh persen) saja, selebihnya kembali ke tempat negara asal wisatawan sebesar 50% (lima puluh persen) sampai dengan 80% (delapan puluh persen) (*back bounding*);
3. Terjadi perbedaan yang cukup terlihat antara wisatawan “kaya” dan “miskin” karena indikator yang digunakan untuk mengukur keberhasilan pembangunan kepariwisataan hanyalah dari perspektif ekonomi, seperti berapa lama jangka waktu tinggalnya wisatawan (*long of stay*), berapa banyak pengeluaran yang dihabiskan (*total spending*), dan berapa kontribusi yang diberikan terhadap PAD.

Untuk itu harus dikembangkan indikator dalam bentuk lain yang menunjang keberhasilan pembangunan kepariwisataan bukan hanya dari perspektif

Materi muatan dalam Pasal 8 UU Kepariwisataan diatas belum mencerminkan “*asas bhinneka tunggal ika*” sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) huruf f UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan karena materi muatan dalam setiap peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pasal 13 ayat (2) UU Kepariwisataan seringkali sulit dimaknai oleh pemerintah daerah terkait penetapan suatu daerah apakah DPN atau KSPN. Adapun ketentuan Pasal 13 ayat (2) adalah mengatur sebagai berikut:

*“Kawasan strategis pariwisata sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian integral dari rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota”.*

Menurut Puspar UGM, hal ini disebabkan karena dalam Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional (RIPPARNAS) tidak dijelaskan secara detail batas-batas penentuannya. Di dalam RIPPARNAS ditentukan wilayah-wilayah mana saja yang masuk dalam kategori DPN atau KSPN, namun tidak dijelaskan apa saja kriteria penentuannya. Akibatnya semua wilayah Destinasi Pariwisata masuk ke dalam kategori Kawasan Strategis Pariwisata (KSP). Pembentukan RIPPARNAS diatur melalui Peraturan Pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 9 UU Kepariwisataan, yang dalam hal ini termanifestasi di dalam PP RIPPARNAS. Pada PP RIPPARNAS tersebut, pengaturan mengenai Kawasan Strategis Pariwisata Nasional hanya dilakukan dalam Pasal 1 angka 6 yang mengatur mengenai definisinya saja, yaitu sebagai berikut:

*“Kawasan Strategis Pariwisata Nasional yang selanjutnya disingkat KSPN adalah kawasan yang memiliki fungsi utama pariwisata atau memiliki potensi untuk pengembangan pariwisata nasional yang mempunyai pengaruh penting dalam satu atau lebih aspek, seperti pertumbuhan ekonomi, sosial dan budaya, pemberdayaan sumber daya alam, daya dukung lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan”.*

Selain pasal tersebut, tidak ada lagi pengaturan terkait dengan KSPN dalam pasal-pasal lainnya dari PP RIPPARNAS tersebut. Dengan demikian, pembatasan kriteria antara Destinasi Pariwisata dengan Kawasan Strategis Pariwisata menjadi tidak jelas dan berpotensi menimbulkan kerancuan dalam pelaksanaannya.

hanya “urusan pilihan” pusat. Menurut Kemenpar tidak perlu membentuk suatu kawasan khusus melalui undang-undang karena prosesnya yang panjang dan sudah adanya ketentuan yang mengatur mengenai kawasan khusus yaitu Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus yang dalam Pasal 3 ayat (1) huruf e memasukkan pariwisata sebagai salah satu zona dalam Kawasan Ekonomi Khusus, sehingga terdapat kerancuan mengenai peraturan mana yang dipakai sebagai acuan Kawasan Pariwisata Khusus tersebut.

Kawasan Ekonomi Khusus Pariwisata juga menjadi arahan penting Presiden kepada Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dan Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman melalui Surat Setkab No : B- 652/Seskab/Maritim/11/2015, tanggal 6 November 2015.<sup>17</sup> Arahan Presiden tersebut yaitu sebagai berikut:

*“Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dan Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman mengoordinasikan penyelesaian hal-hal yang menjadi kendala atau berpotensi menjadi kendala perbaikan destinasi pariwisata, termasuk mempercepat pembentukan atau penyempurnaan kelembagaan destinasi pariwisata yang berbentuk kawasan ekonomi khusus, atau kawasan strategis.”*

Dengan demikian, pembentukan undang-undang tentang Kawasan Pariwisata Khusus sebagai amanat dari Pasal 13 ayat (4) UU Kepariwisataan tidak menjadi perhatian khusus pemerintah.

Pasal 13 ayat (4) UU Kepariwisataan belum sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur Pasal 5 huruf e UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu *“asas kedayagunaan dan kehasilgunaan”*. Pada penjelasan dari asas tersebut dinyatakan bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal ini disebabkan karena Pasal 13 ayat (4) UU Kepariwisataan mengamanatkan dibentuknya undang-undang baru yang materi muatannya telah diatur dalam UU Kawasan Ekonomi Khusus.

---

<sup>17</sup> Op. Cit., Dadang Rizki Ratman, *Pembangunan Destinasi Pariwisata Prioritas 2016-2019*.

Pasal 14 huruf k mengatur tentang “*Usaha pariwisata meliputi, antara lain jasa pramuwisata*”. Dalam penjelasan pasal tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud sebagai usaha jasa pramuwisata adalah usaha yang menyediakan dan/atau mengoordinasikan tenaga pemandu wisata untuk memenuhi kebutuhan wisatawan dan/atau kebutuhan biro perjalanan wisata.

Dalam perkembangannya terdapat Permenpar Standar Usaha Jasa Pramuwisata yang menurut HPI merupakan ketentuan yang dianggap salah kaprah, Permen Standar Usaha Jasa Pramuwisata ini memberikan peluang setiap badan hukum/non badan hukum dan/atau setiap orang untuk memperjualbelikan pramuwisata (usaha jasa pramuwisata/ pramuwisata adalah produknya). Pramuwisata adalah sebuah profesi namun diartikan sebagai produk dalam pasal tersebut, dan juga masih diatur oleh pemerintah. Adapun di daerah terdapat perbedaan regulasi mengenai Pramuwisata seperti di NTB dan Bali yang mengatur Pramuwisata menggunakan Peraturan Daerah, sedangkan di beberapa daerah lain menggunakan Peraturan Gubernur. Menurut HPI NTB dan HPI Bali ketika agen wisata tidak memakai pramuwisata lokal maka terdapat sanksi denda dan/atau penjara.

HPI memberi usulan untuk memisahkan materi muatan terkait profesi pramuwisata yang profesional dan harus melalui sertifikasi profesi yang pengaturannya diatur dalam undang-undang tersendiri.

Pasal 25 UU Kepariwisataan mengatur ketentuan tentang kewajiban wisatawan, menyatakan sebagai berikut:

“*Setiap wisatawan berkewajiban:*

- a. *menjaga dan menghormati norma agama, adat istiadat, budaya, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat setempat;*
- b. *memelihara dan melestarikan lingkungan;*
- c. *turut serta menjaga ketertiban dan keamanan lingkungan; dan*
- d. *turut serta mencegah segala bentuk perbuatan yang melanggar kesusilaan dan kegiatan yang melanggar hukum.”*

Kehadiran wisatawan, baik domestik maupun mancanegara tidak hanya memberikan pendapatan bagi warga lokal ataupun devisa bagi pemerintah

pusat namun juga membawa nilai-nilai yang khas dan unik sesuai dengan daerah asalnya masing-masing. Keberagaman nilai yang dibawa oleh masing-masing wisatawan ini di satu sisi memberi pengalaman yang positif bagi warga lokal, tapi tak jarang juga membawa dampak negatif bagi keberlangsungan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat setempat.

Ancaman terhadap keberlangsungan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat setempat ini utamanya dikeluhkan oleh wilayah yang penduduknya mayoritas beragama Islam seperti di Sumatera Barat misalnya. Berdasarkan keterangan dari Dinas Parekraf Sumatera Barat, kebutuhan akan tegaknya pengaturan mengenai kewajiban dari wisatawan untuk menjaga dan menghormati norma agama dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat setempat merupakan suatu hal yang dinilai cukup mendesak.

Namun, secara normatif, penegakan hukum dari para wisatawan ini masih jauh panggang dari api mengingat tiadanya kepastian hukum yang diberikan oleh UU Kepariwisataan terkait subjek hukum yang berwenang memberikan sanksi administratif terhadap wisatawan yang melanggar ketentuan mengenai kewajiban dari wisatawan tersebut.

Pengaturan mengenai sanksi administratif di satu sisi memang telah diakomodir di dalam Pasal 62 UU Kepariwisataan yang mengatur sebagai berikut:

- (1) *Setiap wisatawan yang tidak mematuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dikenai sanksi berupa teguran lisan disertai dengan pemberitahuan mengenai hal yang harus dipenuhi;*
- (2) *Apabila wisatawan telah diberi teguran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan tidak diindahkannya, wisatawan yang bersangkutan dapat diusir dari lokasi perbuatan dilakukan.*

Sebagaimana dapat dilihat bersama bahwa ketentuan tersebut hanya mengatur mengenai sanksi administratif mengenai wisatawan yang melanggar ketentuan Pasal 25 UU Kepariwisataan saja, tidak memuat kejelasan mengenai institusi atau dinas mana yang memberikan sanksi terhadap wisatawan yang melanggar tersebut. Nihilnya pengaturan ini tentunya menyebabkan ketiadaan upaya penegakkan atas norma dalam

Pasal 25 UU Kepariwisataan tersebut, mengingat tidak ada institusi, baik di pemerintah ataupun pemerintah daerah yang diberi kewenangan secara jelas oleh UU Kepariwisataan untuk memberikan sanksi administratif tersebut.

Berdasarkan hal tersebut, nampak jelas bahwa Pasal 25 UU Kepariwisataan ini belum memenuhi “*asas dapat dilaksanakan*” yang tertuang dalam Pasal 5 huruf d UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dimana di dalam penjelasan pasal tersebut dinyatakan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus diperhitungkan efektivitasnya, baik secara filosofis, sosiologis, dan yuridis. Ketidakjelasan subjek hukum yang melaksanakan penegakan hukum atas norma yang ada di dalam pasal tersebut kemudian menyebabkan norma tersebut secara sosiologis menjadi tidak efektif.

Pasal 30 huruf d UU Kepariwisataan mengatur ketentuan tentang kewenangan pemerintah kabupaten/kota sebagaimana disebutkan berikut ini:

*“Pemerintah kabupaten/kota berwenang melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata”.*

Pengaturan mengenai pendaftaran, pencatatan dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata di dalam UU Kepariwisataan menurunkan Peraturan Menteri Nomor 18 Tahun 2016 tentang Tanda Daftar Usaha Pariwisata (selanjutnya disebut Permen TDUP). Keberadaan Permen TDUP tersebut merupakan bentuk komitmen pemerintah untuk mempermudah warga negara Indonesia untuk melaksanakan usaha di bidang kepariwisataan guna mendukung pertumbuhan industri pariwisata yang dinilai cukup signifikan di Indonesia.

Menurut PHRI Bali, kemudahan dalam berusaha ini ternyata tidak selamanya membawa dampak positif bagi industri pariwisata dan cenderung membawa kerumitan-kerumitan tertentu, terutama dalam konteks pengawasan dan pengendalian. Variabel perkembangan teknologi informasi yang begitu pesat juga berperan serta dalam menambah kerumitan dalam pengawasan dan pengendalian dari usaha pariwisata yang ada.

Sebagaimana yang kita pahami bersama bahwa perkembangan teknologi informasi telah menciptakan perubahan yang fundamental dalam setiap sendi dari kehidupan kita, termasuk dalam kegiatan ekonomi. Selain industri transportasi, industri pariwisata juga terkena imbas dari disrupti digital yang terjadi dalam kegiatan ekonomi.

Berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Dinas Parekraf Sumatera Barat, keberadaan usaha penyediaan akomodasi berbasis aplikasi seperti *AirBnB* menyebabkan pengawasan dan pengendalian terhadap usaha penyediaan akomodasi menjadi semakin rumit, sehingga untuk menanggapi fenomena ini dibutuhkan langkah taktis dari pemerintah untuk meregulasi penyediaan akomodasi berbasis aplikasi ini.

Jika pemerintah tidak tanggap dalam menangani fenomena ini tentunya akan tercipta ketidakadilan dan ketidakpastian hukum di kalangan pengusaha penyediaan akomodasi karena tentunya para penyedia akomodasi yang tidak terdata oleh pemerintah tidak akan dikenai kewajiban-kewajiban tertentu yang biasa dibebankan. Kondisi seperti ini tentunya akan mengakibatkan terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat, dimana korbannya adalah para pelaku usaha yang memiliki TDUP dan memenuhi kewajibannya kepada pemerintah.

Pasal 50 ayat (4) UU Kepariwisataan mengatur ketentuan tentang peran Gabungan Industri Pariwisata Indonesia (GIPI) yang bersifat mandiri dan kegiatannya bersifat nirlaba, menyatakan sebagai berikut:

*“Gabungan Industri Pariwisata Indonesia bersifat mandiri dan dalam melakukan kegiatannya bersifat nirlaba”.*

Sebagai sebuah organisasi yang menjadi wadah komunikasi dan konsultasi dari sejumlah pemangku kepentingan di bidang kepariwisataan di Indonesia, keberlangsungan dari organisasi GIPI menjadi fundamental bagi pertumbuhan industri pariwisata di Indonesia. Sehingga, sudah sewajarnya norma yang mengatur mengenai keorganisasian GIPI menunjang keberlangsungan dari roda organisasi GIPI, namun ternyata Pasal 50 ayat (4) UU Kepariwisataan yang mengatur mengenai GIPI membatasi kegiatannya hanya dalam kegiatan yang bersifat nirlaba saja.

Berdasarkan keterangan dari pengurus GIPI Provinsi Bali, keberadaan frasa “*kegiatannya bersifat nirlaba*” di dalam ketentuan Pasal 50 ayat (4) UU Kepariwisataan dinilai telah membatasi ruang gerak para pengurus untuk mempertahankan sifat mandiri dari organisasi tersebut. Kemandirian organisasi tentunya hanya dapat dihasilkan melalui kondisi keuangan yang stabil dan tidak bergantung pada entitas lain di luar pengurus dan anggota dari organisasi tersebut, salah satunya adalah dengan mengadakan kegiatan yang mendatangkan laba bagi organisasi.

Apabila GIPI dilarang untuk melaksanakan kegiatan yang mendatangkan laba bagi organisasi dan juga tidak diberi hak untuk mendapatkan bantuan dana dari pemerintah tentunya tujuan dari keberadaan organisasi ini tidak dapat tercapai. Keberlangsungan dari organisasi tentunya menjadi tidak sehat apabila pendanaan untuk keperluan teknis organisasi senantiasa mengandalkan inisiatif dan kedermawanan dari pimpinan organisasi, sebagaimana yang juga dialami oleh pengurus GIPI di Bali.

Berdasarkan berbagai pertimbangan di atas, keberadaan frasa “*dalam melakukan kegiatannya bersifat nirlaba*” sejatinya perlu dievaluasi kembali mengingat keberadaannya telah menghambat ruang gerak dari GIPI untuk memenuhi kebutuhan finansialnya dalam menjalankan roda organisasi. Bahkan, GIPI Provinsi Bali menyarankan agar keberadaan frasa itu dihilangkan saja guna memberikan keleluasaan bagi mereka untuk mencari pendanaan bagi organisasi.

Keberadaan frasa “*dalam melakukan kegiatannya bersifat nirlaba*” juga menghambat penerapan “*asas kedayagunaan dan kehasilgunaan*” yang tertera dalam Pasal 5 huruf e UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan karena keberadaannya menghalangi GIPI sebagai salah satu elemen masyarakat yang merupakan pemangku kepentingan di bidang kepariwisataan untuk mendapatkan manfaat sebesar-besarnya guna keberlangsungan roda organisasi.

Pasal 53 UU Kepariwisataan mengatur ketentuan tentang standar kompetensi tenaga kerja, berbunyi sebagai berikut:

(1) *Tenaga kerja di bidang kepariwisataan memiliki standar*

*kompetensi.*

- (2) *Standar kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui sertifikasi kompetensi.*
- (3) *Sertifikasi kompetensi dilakukan oleh lembaga sertifikasi profesi yang telah mendapat lisensi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Ketentuan yang mengatur mengenai standar kompetensi dari tenaga kerja di bidang kepariwisataan ini sejatinya sudah baik dalam mendukung peningkatan daya saing dari industri pariwisata Indonesia. Namun, pengaturan ini dinilai belum cukup mampu untuk mengarusutamakan tenaga kerja lokal sebagai tenaga kerja di industri kepariwisataan lokal, terutama dalam usaha jasa pramuwisata.

Kekhawatiran tersebut dikemukakan oleh GIPI Provinsi Bali sebagai bentuk respon atas PP Sertifikasi Kompetensi dan Usaha Pariwisata. Pasalnya, apabila penentuan apakah seseorang dapat bekerja dalam jasa pramuwisata hanya didasarkan pada standar kompetensi saja, dikhawatirkan tenaga kerja asing akan membanjiri lapangan pekerjaan di usaha jasa pramuwisata tersebut dan warga lokal dapat tersingkir dari kompetisi. Padahal, jika berbicara mengenai penguasaan informasi dan juga lapangan tentunya warga lokal lebih memahaminya karena daerah tersebut merupakan daerah asal mereka.

Tanpa keberadaan kebijakan yang berupaya untuk mengarutamakan warga lokal sebagai tenaga kerja di dalam usaha pariwisata, ikhtiar untuk menjadikan pariwisata sebagai katalisator kemajuan ekonomi warga lokal di daerah menjadi jauh panggang dari api. Mengingat tak jarang tenaga kerja asing yang mempunyai kemampuan berbahasa asing yang cukup beragam dan tentunya hal ini menjadi nilai tambah yang bisa saja mengancam warga lokal apabila tidak terdapat proteksi, berupa pengarusutamaan warga lokal tersebut.

Pasal 60 UU Kepariwisataan yang mengatur tentang pendanaan oleh pengusaha dan/atau masyarakat di pulau kecil belum diturunkan dalam peraturan pelaksananya karena terjadinya kerancuan. Pasal 60 UU

Kepariwisataan tersebut berbunyi sebagai berikut:

*“Pendanaan oleh pengusaha dan/atau masyarakat dalam pembangunan pariwisata di pulau kecil diberikan insentif yang diatur dengan Peraturan Presiden”.*

Amanat peraturan pelaksana dari Pasal 60 UU Kepariwisataan ini belum dilaksanakan karena “insentif” yang dimaksudkan dalam pasal tersebut belum dapat diterjemahkan dalam bentuk seperti apa. Kemenpar mengartikan kata “insentif” terkait dengan kemudahan mendapat “perizinan”, sedangkan setelah tahun 2013 rezim perizinan itu sendiri tidak ada lagi di Kepariwisataan, yang ada hanya TDUP yang pengaturannya melalui Permen TDUP dan bukan dengan Peraturan Presiden sebagaimana diamanatkan pasal ini.

Pengaturan mengenai insentif dalam pembangunan pariwisata di pulau kecil sebenarnya telah diatur dalam Pasal 40 ayat (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (selanjutnya disebut UU Pengelolaan Wilayah Pesisir) yang berisi sebagai berikut:

*“Pemerintah dan/atau pemerintah daerah memberikan insentif kepada pengelola program Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang telah mendapat akreditasi berupa:*

- a. *bantuan program sesuai dengan kemampuan Pemerintah yang dapat diarahkan untuk mengoptimalkan program akreditasi; dan/ atau*
- b. *bantuan teknis.”*

Pemberian insentif dalam Pasal 23 ayat (2) huruf e UU Pengelolaan Wilayah Pesisir diberikan kepada pengelola yang memanfaatkan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya yang diprioritaskan untuk salah satunya adalah kegiatan pariwisata.

Pengaturan yang berbeda dari 2 (dua) ketentuan diatas adalah adanya syarat telah mendapat akreditasi bagi pengelola yang telah mendapat akreditasi dalam UU Pengelolaan Wilayah Pesisir, sedangkan dalam UU Kepariwisataan insentif diberikan kepada pengusaha dan/atau masyarakat

yang melakukan pembangunan pariwisata di pulau kecil, sehingga terdapat 2 (dua) ketentuan yang berbeda yang mengatur hal yang sama.

Pasal 60 UU Kepariwisataan belum sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur Pasal 5 huruf e UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu "*asas kedayagunaan dan kehasilgunaan*". Pada penjelasan dari asas tersebut dinyatakan bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal ini dikarenakan terdapat 2 (dua) ketentuan yang sama dalam undang-undang yang berbeda, dan pasal tersebut belum ditetapkan peraturan pelaksananya.

Pasal 62 dan Pasal 63 UU Kepariwisataan mengatur ketentuan mengenai sanksi administratif bagi wisatawan dan pengusaha pariwisata yaitu sebagai berikut:

#### Pasal 62

- (1) *Setiap wisatawan yang tidak mematuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dikenai sanksi berupa teguran lisan disertai dengan pemberitahuan mengenai hal yang harus dipenuhi.*
- (2) *Apabila wisatawan telah diberi teguran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan tidak diindahkannya, wisatawan yang bersangkutan dapat diusir dari lokasi perbuatan dilakukan.*

#### Pasal 63

- (1) *Setiap pengusaha pariwisata yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 dan/atau Pasal 26 dikenai sanksi administratif.*
- (2) *Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:*
  - a. *teguran tertulis;*
  - a. *pembatasan kegiatan usaha; dan*
  - b. *pembekuan sementara kegiatan usaha.*
- (3) *Teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dikenakan kepada pengusaha paling banyak 3 (tiga) kali.*
- (4) *Sanksi pembatasan kegiatan usaha dikenakan kepada pengusaha*

*yang tidak mematuhi teguran sebagaimana dimaksud pada ayat (3).*

- (5) *Sanksi pembekuan sementara kegiatan usaha dikenakan kepada pengusaha yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4).*

Sanksi administratif sebagaimana diatur tersebut menimbulkan beberapa permasalahan seperti siapa yang akan melakukan pengawasan dan tidak adanya pengaturan mengenai PPNS yang akan melakukan penyidikan, dikarenakan tidak adanya pengaturan terkait siapa yang berwenang memberikan sanksi dan bagaimana mekanisme pemberian sanksi tersebut, maka ketentuan sanksi dalam pasal ini tidak dapat dilaksanakan.

Berkenaan dengan sanksi dalam bidang kepariwisataan, pengaturan yang sama juga diatur melalui undang-undang lain yaitu,

a. Sanksi Terhadap Wisatawan

Mengacu pada Pasal 55 UU Pemajuan Kebudayaan, Pasal 105, Pasal 106, Pasal 107, Pasal 108, Pasal 109, Pasal 110, Pasal 111, dan Pasal 112 UU Cagar Budaya.

b. Sanksi Terhadap Pengusaha Wisata

Mengacu pada Pasal 37 dan Pasal 38 UU Pemajuan Kebudayaan, serta Pasal 113 dan Pasal 112 UU Cagar Budaya.

Sehingga dengan demikian, Pasal 62 dan Pasal 63 UU Kepariwisataan belum sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf d UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu "*asas dapat dilaksanakan*" karena terdapat kerancuan siapa yang akan melakukan pengawasan dan tidak adanya kewenangan penyidikan. Selain itu juga belum sesuai dengan Pasal 5 huruf e UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu "*asas kedayagunaan dan kehasilgunaan*". Pada penjelasan dari asas tersebut dinyatakan bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal ini disebabkan karena sanksi dalam pasal-pasal tersebut tidak digunakan oleh penegak hukum dalam

memberikan sanksi bagi pelanggar.

Kemenpar memberikan usulan terkait pasal-pasal dalam UU Kepariwisataan yang **perlu dilakukan penyempurnaan dengan menghapus beberapa pasal**, antara lain:

- a. Pasal 13 ayat (4) mengenai Kawasan Pariwisata Khusus;
- b. Pasal 11 “Pemerintah bersama lembaga yang terkait dengan kepariwisataan menyelenggarakan penelitian dan pengembangan kepariwisataan untuk mendukung pembangunan kepariwisataan” agar diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait penelitian;
- c. Pasal 36 – Pasal 49 mengenai Badan Promosi Pariwisata Indonesia dan Badan Promosi Pariwisata Daerah;
- d. Pasal 60 mengenai insentif dalam hal pendanaan oleh pengusaha dan/ atau masyarakat dalam pembangunan pariwisata di pulau kecil.

Sektor pariwisata yang selalu berkembang membutuhkan dukungan pengaturan yang diperbarui dengan cepat. Beberapa hal perkembangan sektor pariwisata yang belum diatur dalam UU Kepariwisataan, antara lain:

## 1. Pemberdayaan Komunitas

Pemerintah DI Yogyakarta belum serius mendukung konsep pemberdayaan komunitas dalam pengembangan pariwisata. Hal ini dibuktikan sampai saat ini belum ada Surat Keputusan Gubernur yang mengatur mengenai pengelolaan desa wisata. Saat ini baru ada Surat Keputusan Gubernur yang mengatur pengelolaan desa budaya. Untuk itu, pemerintah daerah harus serius mendorong dan mendukung konsep pemberdayaan berbasis komunitas. Dukungan pemerintah dianggap perlu untuk memberikan legitimasi bagi masyarakat dalam melakukan pemberdayaan pariwisata berbasis komunitas.

## 2. Desa Wisata

Menurut Puspar UGM, saat ini telah dikembangkan beberapa desa wisata sebagai pemberdayaan masyarakat sesuai dengan PPRIPPARNAS. Program desa wisata ini dalam perkembangannya juga melakukan

beberapa usaha pariwisata yang mana saat ini belum diharuskan untuk mendaftar TDUP. Ketentuan tentang ruang lingkup usaha pariwisata sudah disebutkan dalam Pasal 14 ayat 1 UU Kepariwisataan, namun terkait perkembangan pariwisata berupa desa wisata belum dimasukkan sebagai salah satu ruang lingkup usaha pariwisata, sehingga terdapat kekosongan pengaturan dalam UU Kepariwisataan yang menyebabkan tidak terdapat legalitas desa wisata ini dalam menjalankan usaha pariwisata.

UU Pariwisata memiliki keterkaitan dengan UU Cagar Budaya dimana cagar budaya dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pariwisata dengan tetap memperhatikan aspek pelestariannya. Terkait UU Pemajuan Kebudayaan, dimana objek pemajuan kebudayaan dapat dimanfaatkan untuk diolah menjadi produk pariwisata. Selanjutnya keterkaitan dengan PP Museum, dimana museum dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pariwisata dan dengan tetap memperhatikan aspek pengelolaannya.

## B. Struktur Hukum/Kelembagaan Kepariwisataan

### 1. Kelembagaan Kepariwisataan

Kewenangan dalam urusan kepariwisataan diatur melalui UU Kepariwisataan dan UU Pemerintahan Daerah

#### a. UU Kepariwisataan

Kementerian/lembaga yang terlibat dalam urusan kepariwisataan yaitu pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, Badan Promosi Pariwisata Indonesia (BPPI), Badan Promosi Pariwisata Daerah (BPPD), dan Gabungan Industri Pariwisata Indonesia (GIPI).

#### b. UU Pemerintahan Daerah

UU Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa urusan pariwisata merupakan urusan pemerintahan pilihan. UU Pemerintahan Daerah juga mengatur mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam melakukan urusan di bidang kepariwisataan.

## **2. Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Wewenang**

UU Kepariwisataan mengamanatkan pemerintah dan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola urusan kepariwisataan sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 18 UU Kepariwisataan. Pelaksanaan tugas penyelenggaraan kepariwisataan tersebut harus dilakukan sesuai dengan asas penyelenggaraan kepariwisataan yang diatur dalam Pasal 2 UU Kepariwisataan dan harus sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan kepariwisataan dalam Pasal 5 UU Kepariwisataan, guna mencapai tujuan diselenggarakannya kepariwisataan yang tercantum dalam Pasal 4 UU Kepariwisataan.

Penyelenggaraan urusan kepariwisataan nasional menjadi tanggung jawab pemerintah yang diwakili/dikoordinasikan oleh menteri yang bertugas dan bertanggung jawab di bidang kepariwisataan, yaitu menteri pariwisata di Kemenpar berdasarkan Pasal 1 Angka 15 UU Kepariwisataan. Pada tingkat daerah provinsi dan kabupaten/kota penyelenggaraan urusan kepariwisataan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah yang dikoordinasikan oleh kepala daerah yaitu gubernur, bupati/walikota dengan membentuk Organisasi Perangkat Daerah (OPD) sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang berkaitan dengan urusan kepariwisataan, yaitu dinas pariwisata sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1979 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan dalam Bidang Kepariwisataan kepada Daerah Tingkat I (selanjutnya disebut PP Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kepariwisataan kepada Daerah Tingkat I) yang menyatakan:

*“Pada masing-masing Daerah Tingkat I dapat dibentuk Dinas Pariwisata sebagai unsur pelaksana dari Pemerintah Daerah Tingkat I di bidang kepariwisataan sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri”.*

UU Kepariwisataan juga mengamanatkan organisasi kepariwisataan seperti BPPI, BPPD dan GIPI sebagai lembaga yang berwenang untuk membantu dan sebagai mitra kerja dari pemerintah dan pemerintah

daerah, yang dimana organisasi-organisasi kepariwisataan tersebut beranggotakan beberapa asosiasi kepariwisataan, asosiasi profesi dan asosiasi-asosiasi lainnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan kepariwisataan, bahkan dalam perkembangannya terdapat perusahaan milik negara Indonesia sebagai pengelola pariwisata untuk mengembangkan dan mengoperasikan kompleks pariwisata, seperti Indonesia Tourism Development Corporation (ITDC) yang terdapat di Nusa Dua, Provinsi Bali dan Mandalika, Provinsi NTB serta PT. Taman Wisata Candi (TWC) Borobudur, Prambanan & Ratu Boko (Persero) di DI Yogyakarta.

Berikut adalah pihak-pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan kepariwisataan di Indonesia berdasarkan UU Kepariwisataan:

#### a. Pemerintah

Pengaturan mengenai tugas dan kewenangan pemerintah terkait kepariwisataan dalam UU Kepariwisataan adalah sebagai berikut:

##### Pasal 18 UU Kepariwisataan

*“Pemerintah dan/atau pemerintah daerah mengatur dan mengelola urusan kepariwisataan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.*

##### Pasal 28 UU Kepariwisataan

*“Pemerintah berwenang:*

- a. mengoordinasikan pembangunan kepariwisataan lintas sektor dan lintas provinsi;*
- b. menyelenggarakan kerja sama internasional di bidang kepariwisataan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;*
- c. menetapkan daya tarik wisata nasional;*
- d. menetapkan destinasi pariwisata nasional;*
- e. menetapkan norma, standar, pedoman, prosedur, kriteria, dan sistem pengawasan dalam penyelenggaraan kepariwisataan;*
- f. mengembangkan kebijakan pengembangan sumber daya manusia di bidang kepariwisataan;*

- g. memelihara, mengembangkan, dan melestarikan aset nasional yang menjadi daya tarik wisata dan aset potensial yang belum tergali;
- h. melakukan dan memfasilitasi promosi pariwisata nasional;
- i. memberikan kemudahan yang mendukung kunjungan wisatawan;
- j. memberikan informasi dan/atau peringatan dini yang berhubungan dengan keamanan dan keselamatan wisatawan;
- k. meningkatkan pemberdayaan masyarakat dan potensi wisata yang dimiliki masyarakat;
- l. mengawasi, memantau, dan mengevaluasi penyelenggaraan kepariwisataan; dan
- m. mengalokasikan anggaran kepariwisataan”.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa pemerintah berperan sebagai regulator seperti yang tercantum dalam Pasal 28 huruf e dan huruf f UU Kepariwisataan yaitu pemerintah berwenang untuk menetapkan norma, standar, pedoman, prosedur, kriteria, dan sistem pengawasan dalam penyelenggaraan kepariwisataan, serta mengembangkan kebijakan pengembangan sumber daya manusia di bidang kepariwisataan.

Pemerintah juga dapat berperan sebagai eksekutor (pelaksana) yaitu dengan melakukan koordinasi pembangunan kepariwisataan lintas sektor dan lintas provinsi, kerja sama internasional di bidang kepariwisataan, penetapan daya tarik wisata nasional, penetapan destinasi pariwisata nasional, memelihara, mengembangkan dan melestarikan aset nasional yang menjadi daya tarik wisata dan aset potensial yang belum tergali, melakukan dan memfasilitasi promosi pariwisata nasional, memberikan kemudahan yang mendukung kunjungan wisatawan, meningkatkan pemberdayaan masyarakat dan potensi wisata yang dimiliki masyarakat, mengalokasikan anggaran kepariwisataan, sedangkan peran pemerintah sebagai evaluator adalah berupa kewenangan untuk mengawasi, memantau,

dan mengevaluasi penyelenggaraan kepariwisataan.

Kewenangan pemerintah dalam hal ini Kemenpar, berdasarkan Pasal 28 huruf h UU Kepariwisataan berwenang untuk melakukan dan memfasilitasi promosi pariwisata nasional seperti halnya fungsi yang dimiliki oleh BPPI. Kewenangan dan tugas promosi pariwisata yang dilakukan oleh Kemenpar (Deputi Pemasaran Kemenpar) dan BPPI, diperkuat dalam Keppres BPPI dan Permenpar Organisasi dan Tata Kerja Kemenpar, sehingga perlu diperjelas mengenai pembagian kewenangan, tugas, dan fungsi dari Kemenpar dengan BPPI.

Berdasarkan Pasal 41 ayat (2) huruf b UU Kepariwisataan dan berdasarkan Pasal 3 huruf b Keppres BPPI sudah jelas dinyatakan bahwa BPPI merupakan mitra kerja pemerintah, sehingga pemerintah dan BPPI harus melakukan koordinasi dan/atau kerja sama dalam penyelenggaraan kepariwisataan, khususnya dalam hal promosi pariwisata. Hal tersebut juga diatur dalam Pasal 9 Keppres Nomor 22 Tahun 2011 mengenai kewajiban BPPI untuk melakukan koordinasi dengan kementerian yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang kepariwisataan, instansi pemerintah dan daerah serta BPPD.

Perihal kewenangan Kemenpar, maka berdasarkan Pasal 285 Permenpar Organisasi dan Tata Kerja Kemenpar dinyatakan bahwa tugas dari Deputi Bidang Pengembangan Pemasaran I Kemenpar adalah untuk melakukan perumusan kebijakan, koordinasi, dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan, dan kerja sama di bidang strategi dan komunikasi pemasaran dan pengembangan pemasaran, sedangkan tugas dari Deputi Strategi dan Komunikasi Pemasaran I adalah melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria, pelaksanaan bimbingan teknis dan pemantauan di bidang strategi dan komunikasi pemasaran I.

Berdasarkan uraian normatif kewenangan dan tugas tersebut, dimana BPPI merupakan mitra kerja dari pemerintah, maka

Kemenpar dan BPPI diharuskan bersinergi dan bekerja sama dengan baik, termasuk dalam hal promosi pariwisata untuk meningkatkan kunjungan wisatawan dalam kegiatan kepariwisataan di Indonesia untuk menghindari adanya tumpang tindih tugas, fungsi, dan kewenangan dalam melakukan promosi pariwisata. Dengan adanya kerja sama dan sinergi yang baik antara keduanya justru akan saling melengkapi dan menguatkan dalam hal upaya promosi pariwisata.<sup>18</sup>

Dinas Pariwisata DI Yogyakarta juga menyatakan bahwa terkait pencegahan adanya tumpang tindih antara BPPI dengan Asisten Deputi Strategi dan Komunikasi Pemasaran Pariwisata di Kemenpar. Dinas Pariwisata DI Yogyakarta memandang hal ini sebenarnya tidak perlu terjadi bila tugas dan fungsi BPPI adalah mengkoordinasikan, mensinergikan promosi pariwisata yang dilakukan oleh industri pariwisata, sehingga tugas pemerintah adalah *branding, advertising* sedangkan tugas industri pariwisata adalah *Selling*.

Berdasarkan adanya permasalahan di atas, maka untuk menghindari adanya tumpang tindih kewenangan yang dimiliki pemerintah, maka dalam Pasal 13 ayat (2) UU Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa pembagian kewenangan pemerintah dalam urusan pemerintahan adalah sebagai berikut:<sup>19</sup>

*“Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:*

- a. *Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara;*
- b. *Urusan Pemerintahan yang penggunanya lintas daerah provinsi atau lintas negara;*
- c. *Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah Provinsi atau lintas negara;*

<sup>18</sup> Artikel “Kemenparekraf-BPPI Bersinergi Promosikan Pariwisata” diakses dari <http://www.kemenpar.go.id/asp/detil.asp?c=16&id=1538>, pada tanggal 1 Juni 2018.

<sup>19</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
- e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional”.

Sedangkan dalam Lampiran UU Pemerintahan Daerah dinyatakan kewenangan pemerintah dalam urusan kepariwisataan adalah sebagai berikut:<sup>20</sup>

NO.	SUB URUSAN	PEMERINTAH
1.	Destinasi Pariwisata	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Penetapan daya tarik wisata, kawasan strategis pariwisata, dan destinasi pariwisata</li> <li>b. Pengelolaan daya tarik wisata nasional</li> <li>c. Pengelolaan kawasan strategis pariwisata nasional</li> <li>d. Pengelolaan destinasi pariwisata nasional</li> <li>e. Penetapan tanda daftar usaha pariwisata lintas daerah provinsi</li> </ul>
2.	Pemasaran Pariwisata	Pemasaran pariwisata dalam dan luar negeri daya tarik, destinasi dan kawasan strategis pariwisata nasional
3.	Pengembangan Ekonomi Kreatif melalui Pemanfaatan dan Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual	Pengembangan ekonomi kreatif nasional yang ditetapkan dengan kriteria
4.	Pengembangan Sumber Daya Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	Pengembangan, penyelenggaraan dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia pariwisata dan ekonomi kreatif tingkat ahli

Tabel 5. Kewenangan Pemerintah dalam Urusan Kepariwisataan

Apabila dibandingkan antara pengaturan mengenai pembagian kewenangan dalam urusan kepariwisataan yang dimiliki oleh pemerintah pusat berdasarkan Lampiran UU Pemerintahan Daerah dan Pasal 13 ayat (3) serta ayat (4) UU Pemerintahan Daerah dengan kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat yang diatur oleh Pasal 28 UU Kepariwisataan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

Dalam lampiran UU Pemerintahan Daerah, pemerintah berwenang untuk melakukan penetapan dan pengelolaan daya tarik wisata dan destinasi pariwisata. Hal tersebut juga telah diatur dalam

<sup>20</sup> Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 28 huruf c, huruf d dan huruf g UU Kepariwisataan, yaitu pemerintah pusat berwenang menetapkan daya tarik wisata nasional, destinasi pariwisata nasional, dan memelihara, mengembangkan serta melestarikan aset nasional yang menjadi daya tarik wisata dan aset potensial yang belum terjadi, sehingga dalam 2 (dua) ketentuan tersebut perihal penetapan dan pengelolaan daya tarik wisata dan destinasi pariwisata telah terakomodir.

Dalam Lampiran UU Pemerintahan Daerah, pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan pemasaran pariwisata dalam dan luar negeri mengenai daya tarik, destinasi dan kawasan strategis pariwisata nasional. Pasal 28 huruf h UU Kepariwisataan juga telah mengakomodir pengaturan hal tersebut, yaitu pemerintah pusat berwenang untuk melakukan dan memfasilitasi promosi pariwisata nasional. Dalam hal ini, UU Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan yang lebih jelas bagi pemerintah dengan menguraikan bahwa pemasaran/promosi pariwisata tersebut berupa pemasaran/promosi daya tarik wisata dan kawasan strategis pariwisata nasional yang dilakukan baik di dalam negeri maupun luar negeri. Oleh karena itu UU Kepariwisataan dirasa perlu untuk memberikan pengaturan lebih jelas perihal kewenangan pemerintah dalam hal upaya promosi/pemasaran pariwisata.

Dalam Lampiran UU Pemerintahan Daerah, pemerintah memiliki kewenangan untuk melaksanakan pengembangan ekonomi kreatif nasional dan pengembangan, penyelenggaraan serta peningkatan kapasitas sumber daya manusia pariwisata dan ekonomi kreatif tingkat ahli, sedangkan dalam Pasal 28 huruf f UU Kepariwisataan pemerintah berwenang untuk mengembangkan kebijakan pengembangan sumber daya manusia di bidang kepariwisataan.

Perihal tanggung jawab pemerintah dalam hal sumber daya manusia juga diatur dalam Pasal 52 UU Kepariwisataan sebagai berikut:

*“Pemerintah dan Pemerintah Daerah menyelenggarakan*

*pelatihan sumber daya manusia pariwisata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.*

Sedangkan perihal ekonomi kreatif diakomodir dengan ketentuan Pasal 17 UU Kepariwisataan sebagai berikut:

*“Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib mengamankan dan melindungi usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi dalam bidang usaha pariwisata dengan cara:*

- a. *Membuat kebijakan pencadangan usaha pariwisata untuk usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi; dan*
- b. *Memfasilitasi kemitraan usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi dengan usaha skala besar”.*

Melihat ketentuan-ketentuan dalam UU Pemerintahan Daerah dan UU Kepariwisataan perihal sumber daya manusia pariwisata dan ekonomi kreatif/UMKM, maka dapat disimpulkan bahwa kedua sumber hukum tersebut sudah mengaturnya, namun perihal tersebut tidak dimasukkan ke dalam pengaturan Pasal 28 UU Kepariwisataan mengenai kewenangan pemerintah karena dalam pasal tersebut hanya disebutkan sebatas pengembangan kebijakan sumber daya manusia pariwisata, sehingga apabila hal tersebut menjadi tanggung jawab pemerintah, seharusnya hal tersebut juga dicantumkan secara jelas di Pasal 28 UU Kepariwisataan sebagai kewenangan pemerintah daerah.

Namun terdapat pula kewenangan pemerintah yang terdapat dalam UU Kepariwisataan yang tidak terdapat di dalam lampiran UU Pemerintahan Daerah, yaitu perihal kewenangan untuk mengoordinasikan pembangunan kepariwisataan lintas sektor dan lintas provinsi, namun hal tersebut dirasa sudah diakomodir ~~dalam Pasal 13 ayat (2) UU Pemerintahan Daerah~~ mengenai urusan kepariwisataan lintas provinsi.

Kewenangan lainnya yang terdapat dalam UU Kepariwisataan namun tidak terdapat dalam lampiran UU Pemerintahan Daerah adalah menyelenggarakan kerja sama internasional di bidang

kepariwisataan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, yang dimana kewenangan tersebut dalam lampiran UU Pemerintahan Daerah hanya sebatas dalam hal pemasaran/promosi saja.

Peran pemerintah dalam rangkaian proses pengawasan dan evaluasi juga tidak terdapat dalam lampiran UU Pemerintahan Daerah, sedangkan dalam Pasal 28 huruf e UU Kepariwisataan dinyatakan bahwa pemerintah berwenang menetapkan norma, standar, pedoman, prosedur, kriteria dan sistem pengawasan dalam penyelenggaraan kepariwisataan. Pasal 28 huruf l juga menyatakan bahwa pemerintah berwenang mengawasi, memantau, dan mengevaluasi penyelenggaraan kepariwisataan.

Kewenangan pemerintah untuk memberikan kemudahan yang mendukung kunjungan wisatawan, memberikan informasi dan/ atau peringatan dini yang berhubungan dengan keamanan dan keselamatan wisatawan, meningkatkan pemberdayaan masyarakat dan potensi wisata yang dimiliki masyarakat dan mengalokasikan anggaran kepariwisataan dalam Pasal 28 UU Pemerintahan Daerah juga tidak terdapat dalam lampiran UU Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu masih diperlukan saling penyesuaian antara kedua undang-undang tersebut, apakah dengan adanya hal tersebut kewenangan pemerintah berubah atau tidak. Ketidaksesuaian antara UU Kepariwisataan dengan UU Pemerintahan Daerah tersebut bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur Pasal 5 huruf c UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu "*asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan*". Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan, yang artinya tidak boleh ada ketidaksesuaian maupun tumpang tindih pengaturannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, maka ada beberapa kewajiban pemerintah yang perlu diperhatikan dan disesuaikan,

salah satunya untuk melakukan pengembangan dan peningkatan sumber daya manusia pariwisata. Hal tersebut harus sangat diperhatikan guna terselenggaranya kegiatan kepariwisataan yang baik. Di beberapa daerah salah satunya di Provinsi NTB menyatakan bahwa terdapat permasalahan perihal pengembangan sumber daya manusia di bidang kepariwisataan, yaitu kurangnya jumlah Lembaga Sertifikasi Profesi (LSP) yang menyebabkan kurangnya kegiatan sertifikasi kompetensi dan pelatihan bagi sumber daya manusia di bidang kepariwisataan, sehingga tenaga kerja di bidang kepariwisataan belum memenuhi kewajibannya untuk melakukan sertifikasi kompetensi guna menjadi sumber daya manusia yang berkualitas. Pemerintah dirasa harus memperhatikan permasalahan ini sebagai kewajiban yang dimilikinya.

### **b. Pemerintah Daerah**

Pemerintah daerah yang terdiri dari pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangannya masing-masing yang diatur dalam UU Kepariwisataan yaitu sebagai berikut:

#### **Pasal 18 UU Kepariwisataan**

*“Pemerintah dan/atau pemerintah daerah mengatur dan mengelola urusan kepariwisataan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.*

#### **Pasal 29 UU Kepariwisataan**

*“Pemerintah provinsi berwenang:*

- a. *Menyusun dan menetapkan rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi;*
- b. *Mengoordinasikan penyelenggaraan kepariwisataan di wilayahnya;*
- c. *Melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata;*
- d. *Menetapkan destinasi pariwisata provinsi;*

- e. Menetapkan daya tarik wisata provinsi;
- f. Memfasilitasi promosi destinasi pariwisata dan produk pariwisata yang berada di wilayahnya;
- g. Memelihara aset provinsi yang menjadi daya tarik wisata provinsi; dan
- h. Mengalokasikan anggaran kepariwisataan”.

#### Pasal 30 UU Kepariwisataan

“Pemerintah kabupaten/kota berwenang:

- a. Menyusun dan menetapkan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota;
- b. Menetapkan destinasi pariwisata kabupaten/kota;
- c. Menetapkan daya tarik wisata kabupaten/kota;
- d. Melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata;
- e. Mengatur penyelenggaraan dan pengelolaan kepariwisataan di wilayahnya;
- f. Memfasilitasi dan melakukan promosi destinasi pariwisata dan produk pariwisata yang berada di wilayahnya;
- g. Memfasilitasi pengembangan daya tarik wisata baru;
- h. Menyelenggarakan pelatihan dan penelitian kepariwisataan dalam lingkup kabupaten/kota;
- i. Memelihara dan melestarikan daya tarik wisata yang berada di wilayahnya;
- j. Menyelenggarakan bimbingan masyarakat sadar wisata; dan
- k. Mengalokasikan anggaran kepariwisataan”.

Pemerintah daerah memiliki tugas untuk mengatur dan mengelola urusan kepariwisataan layaknya tugas yang dimiliki oleh pemerintah, hanya saja terdapat perbedaan lingkup wilayah untuk menjalankan tugas dan wewenangnya. Pada intinya pemerintah daerah dalam menjalankan tugasnya memiliki kewenangan yang sejalan dengan pemerintah yaitu untuk mengatur,

membina, mengembangkan dan melaksanakan penyelenggaraan kepariwisataan di wilayahnya masing-masing. Berdasarkan Pasal 12 ayat (3) huruf c UU Pemerintahan Daerah maka pariwisata adalah urusan pemerintahan pilihan. Penyelenggaraan kepariwisataan oleh pemerintah daerah dikoordinasikan oleh kepala daerah dan dilaksanakan oleh dinas yang menangani urusan kepariwisataan, dalam hal ini Dinas Pariwisata.

Dalam tataran implementasi tugas dan kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan kegiatan kepariwisataan dirasa masih terdapat permasalahan atau kekurangan, salah satunya penyebab hal tersebut adalah kurangnya koordinasi dan dukungan dari dinas pariwisata kepada BPPD dalam hal melakukan upaya promosi pariwisata, seperti yang dinyatakan oleh BPPD Kota Padang yang mengatakan bahwa BPPD Kota Padang terhambat oleh kurangnya ketersediaan dana dan juga tidak mendapatkan dukungan secara operasional serta kurangnya komitmen Dinas Pariwisata terhadap kedudukan BPPD Kota Padang. Dinas Parekraf Sumatera Barat juga menyatakan bahwa terdapat permasalahan koordinasi antara Dinas Parekraf Sumatera Barat dan BPPD Provinsi Sumatera Barat yang tidak pernah melakukan komunikasi dan interaksi, karena BPPD Provinsi Sumatera Barat dianggap tidak aktif, padahal seharusnya sesuai dengan amanat UU Kepariwisataan, antara pemerintah daerah yang diwakilkan oleh Dinas Pariwisata dengan BPPD harus saling berkoordinasi sebagai mitra kerja.

Hubungan mitra kerja antara Dinas Pariwisata dengan BPPD harus dilakukan secara sinergis seperti halnya yang dilakukan antara Dinas Pariwisata Provinsi NTB dengan BPPD Provinsi NTB. Hal tersebut dinyatakan oleh BPPD Provinsi NTB bahwa agar tidak terdapat tumpang tindih kewenangan dan tugas antara BPPD dengan Dinas Pariwisata, karena BPPD Provinsi NTB melakukan hubungan kemitraan dan bersinergi dengan baik bersama Dinas Pariwisata untuk melakukan promosi pariwisata.

Begitu juga yang terjadi di DI Yogyakarta, terkait efektivitas Badan Promosi Pariwisata Kota Yogyakarta (BP2KY) untuk mensinergikan kegiatan Promosi (*branding, advertising*) kemudian yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata DI Yogyakarta adalah kegiatan promosi (*selling*) dalam rangka pencapaian target.

Perihal kewenangan pemerintah daerah, maka pemerintah daerah yang terdiri dari pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota yang memiliki kewenangannya masing-masing, mengalami beberapa permasalahan, seperti dalam hal pembagian kewenangan yang berkaitan dengan kepariwisataan yang berlokasi di lintas daerah, baik berupa dalam hal urusan penyelenggaraan kepariwisataan dan perizinan usaha pariwisata.

Pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota keduanya memiliki kewenangan untuk menetapkan destinasi pariwisata dan melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata, namun apabila hal tersebut terjadi di wilayah lintas daerah, maka akan terdapat ketidakjelasan kewenangan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota, sehingga terkadang menimbulkan tumpang tindih kewenangan atau bahkan menimbulkan pengambilan kewenangan yang sebenarnya bukan merupakan kewenangan dari pemerintah daerah tersebut, seperti yang disampaikan oleh Kementerian ATR yang terjadi pada upaya pengembangan pariwisata di wilayah Puncak yang menjadi sengketa kewenangan antara kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bogor dan Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur, yang berakhir pada dilakukannya penyelesaian sengketa di tingkat provinsi yang diselesaikan dengan mekanisme kerja sama sebagaimana diatur dalam UU Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan Pasal 13 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa pembagian urusan pemerintahan konkuren (termasuk urusan pemerintahan pilihan seperti pariwisata) antara pemerintah daerah Provinsi serta kabupaten/kota didasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis

nasional. Pada Pasal 13 ayat (3) terdapat kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi yaitu:

- a. *Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah Kabupaten/Kota;*
- b. *Urusan pemerintahan yang penggunanya lintas daerah Kabupaten/Kota;*
- c. *Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah Kabupaten/Kota; dan/atau*
- d. *Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah Provinsi*

Sedangkan dalam Pasal 13 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 dinyatakan:

*“Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah:*

- a. *Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;*
- b. *Urusan pemerintahan yang penggunanya dalam daerah kabupaten/kota;*
- c. *Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau*
- d. *Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota”.*

Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas, maka seharusnya dapat memperjelas pembagian kewenangan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Permasalahan kewenangan antara pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota tersebut, juga disampaikan oleh Dinas Pariwisata Provinsi NTB, yang menyatakan bahwa pembagian tugas dan/atau kewenangan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota terkadang tidak sesuai dengan yang diamanatkan oleh UU Kepariwisataan, sebagai contoh

nyata bahwa Pemerintah Daerah Provinsi NTB turut serta melakukan intervensi dalam penetapan, penguatan dan pengembangan destinasi pariwisata di wilayah kabupaten/kota yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota berdasarkan Pasal 30 huruf b UU Kepariwisataan, hal tersebut dikarenakan dalam proses tersebut tentunya membutuhkan kemampuan fiskal dari pemerintah daerah setempat, yang tidak dipungkiri tidak seluruh kabupaten/kota memiliki kemampuan fiskal yang memadai, sehingga keadaan tersebut menghadirkan pemerintah daerah provinsi untuk turun tangan mengatasi permasalahan tersebut.

Banyaknya permasalahan pembagian kewenangan antara pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota tersebut, maka harus dikembalikan pada ketentuan normatif yang mengaturnya yaitu yang terdapat dalam Pasal 29 dan Pasal 30 UU Kepariwisataan, serta dalam Lampiran UU Pemerintahan Daerah yang dapat diuraikan menggunakan tabel Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pariwisata sebagai berikut:<sup>21</sup>

Tabel 6. Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pariwisata

NO.	SUB URUSAN	DAERAH PROVINSI	DAERAH KABUPATEN/KOTA
1.	Destinasi Pariwisata	a. Pengelolaan daya tarik wisata provinsi b. Pengelolaan kawasan strategis pariwisata provinsi c. Pengelolaan destinasi pariwisata provinsi d. Penetapan tanda daftar usaha pariwisata lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi	a. Pengelolaan daya tarik wisata kabupaten/kota b. Pengelolaan kawasan strategis pariwisata kabupaten/kota c. Pengelolaan destinasi pariwisata kabupaten/kota d. Penetapan tanda daftar usaha pariwisata kabupaten/kota

<sup>21</sup> Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

2.	Pemasaran Pariwisata	Pemasaran pariwisata dalam dan luar negeri daya tarik, destinasi dan kawasan strategis pariwisata provinsi	Pemasaran pariwisata dalam dan luar negeri daya tarik, destinasi dan kawasan strategis pariwisata kabupaten/kota
3.	Pengembangan Ekonomi Kreatif melalui Pemanfaatan dan Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual	Penyediaan sarana dan prasarana kota kreatif	Pelaksanaan peningkatan kapasitas sumber daya manusia pariwisata dan ekonomi kreatif tingkat dasar
4.	Pengembangan Sumber Daya Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	Pelaksanaan peningkatan kapasitas sumber daya manusia pariwisata dan ekonomi kreatif tingkat lanjutan	Pelaksanaan peningkatan kapasitas sumber daya manusia pariwisata dan ekonomi kreatif tingkat dasar

Apabila dibandingkan antara pengaturan mengenai pembagian kewenangan dalam urusan kepariwisataan yang dimiliki oleh pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan Lampiran UU Pemerintahan Daerah dan Pasal 13 ayat (3) serta ayat (4) UU Pemerintahan Daerah dengan kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota yang diatur oleh Pasal 29 dan Pasal 30 UU Kepariwisataan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

### 1) Pemerintah Daerah Provinsi

- Dalam Lampiran UU Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah provinsi memiliki kewenangan untuk melakukan pengelolaan daya tarik wisata provinsi dan pengelolaan destinasi pariwisata provinsi, sedangkan dalam Pasal 29 huruf d dan huruf e UU Kepariwisataan, pemerintah daerah provinsi hanya sebatas berwenang dalam menetapkan daya tarik wisata provinsi dan menetapkan destinasi pariwisata provinsi. Namun terdapat juga dalam Pasal 29 huruf g UU

Kepariwisataan, yaitu kewenangan untuk memelihara aset provinsi yang menjadi daya tarik wisata provinsi, yang dapat diartikan juga sama halnya dengan kewenangan pengelolaan daya tarik wisata yang bersifat terbatas pada pemeliharaan aset saja. Oleh karena itu berdasarkan perbedaan kewenangan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa UU Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan lebih bagi pemerintah daerah provinsi untuk melakukan pengelolaan daya tarik dan destinasi pariwisata provinsi, bukan hanya 

provinsi, sedangkan dalam Pasal 29 UU Kepariwisataan sama sekali tidak terdapat kewenangan pemerintah daerah provinsi yang berkaitan dengan urusan kawasan strategis pariwisata provinsi. Perihal kawasan strategis provinsi, hanya diatur dalam Pasal 13 ayat (3) UU Kepariwisataan yang dinyatakan sebagai berikut:

*“Kawasan strategis pariwisata provinsi ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi”*,

sehingga dapat disimpulkan bahwa UU Nomor 23 Tahun 2014 mengatur lebih jelas dan memberikan kewenangan lebih dibandingkan kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi berdasarkan UU Kepariwisataan, oleh karena itu diperlukan penyesuaian UU Kepariwisataan dengan UU Nomor 23 Tahun 2014.

- d) Dalam Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014, Pemerintah Daerah Provinsi memiliki kewenangan untuk melakukan penetapan tanda daftar usaha pariwisata lintas daerah Kabupaten/Kota dalam 1 (satu) daerah provinsi, sedangkan dalam Pasal 29 huruf c UU Kepariwisataan hanya mencantumkan sebagai berikut:

*“Pemerintah Provinsi berwenang: .....c. melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata”*.

sehingga dapat dikatakan adanya kemungkinan terjadi permasalahan kewenangan pada pembagian urusan daftar usaha pariwisata di lintas daerah, dikarenakan UU Kepariwisataan tidak secara tegas menyatakan kewenangan pemerintah daerah mana yang berwenang.....

daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi. Oleh karena itu diperlukan pengaturan yang lebih jelas dan tegas di dalam UU Kepariwisataan perihal tersebut.

- e) Dalam UU Pemerintahan Daerah juga hanya mengamanatkan kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota sebatas “*penetapan tanda daftar usaha pariwisata*”, sehingga menimbulkan pertanyaan apakah kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota hanya sebatas menetapkan tanda daftar usaha pariwisata, tidak lagi melaksanakan pendaftaran, pencatatan dan pendataan usaha pariwisata. Oleh karena itu, kedua ketentuan tersebut harus disesuaikan kembali, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya ketidaksesuaian antara Pasal 29 huruf c UU Kepariwisataan dengan UU Pemerintahan Daerah tersebut bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur Pasal 5 huruf c UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu “*asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan*”. Ketidaksesuaian pengaturan mengenai wewenang pemerintah kabupaten/kota dalam UU Kepariwisataan dengan UU Pemerintahan Daerah tersebut menciptakan disharmonisasi pengaturan yang dapat menimbulkan tumpang tindih kewenangan. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan, yang artinya tidak boleh ada ketidaksesuaian maupun tumpang tindih pengaturannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.
- f) Dalam Lampiran UU Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah provinsi memiliki kewenangan untuk melaksanakan peningkatan kapasitas sumber daya manusia pariwisata dan ekonomi kreatif lanjutan salah satunya melalui penyediaan

sarana dan prasarana kota kreatif, sedangkan dalam Pasal 29 UU Kepariwisataan sama sekali tidak mengatur hal tersebut. Namun perihal tanggung jawab pemerintah daerah provinsi dalam hal sumber daya manusia diatur dalam Pasal 52 UU Kepariwisataan sebagai berikut:

*"Pemerintah dan Pemerintah daerah menyelenggarakan pelatihan sumber daya manusia pariwisata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".*

Sedangkan perihal ekonomi kreatif diakomodir dengan ketentuan Pasal 17 UU Kepariwisataan sebagai berikut:

*"Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib mengamankan dan melindungi usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi dalam bidang usaha pariwisata dengan cara:*

a. *Membuat kebijakan pencadangan usaha pariwisata*

tidak terdapat di UU Pemerintahan Daerah, yaitu perihal kewenangan untuk menyusun dan menetapkan rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi dan mengalokasikan anggaran kepariwisataan. Oleh karena itu masih diperlukan saling penyesuaian antara kedua undang-undang tersebut, apakah dengan adanya hal tersebut kewenangan pemerintah daerah provinsi berubah atau tidak.

## 2) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

- a) Dalam Lampiran UU Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk melakukan pengelolaan daya tarik wisata kabupaten/kota, sedangkan dalam Pasal 30 huruf c, huruf g dan huruf i UU Kepariwisataan mengatur kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota untuk menetapkan daya tarik provinsi, memfasilitasi pengembangan daya tarik wisata baru dan memelihara serta melestarikan daya tarik wisata yang berada di wilayahnya. Pasal 30 huruf e UU Kepariwisataan juga menyatakan bahwa pemerintah daerah kabupaten/kota berwenang untuk "*mengatur penyelenggaraan dan pengelolaan kepariwisataan di wilayahnya*", sehingga secara tidak langsung sudah terdapat kesesuaian dan telah diakomodir perihal urusan daya tarik pariwisata oleh UU Pemerintahan Daerah dan UU Kepariwisataan. Namun dalam UU Kepariwisataan, pengelolaan daya tarik wisata tersebut lebih diuraikan dibanding dalam UU Pemerintahan Daerah.
- b) Dalam Lampiran UU Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk melakukan pengelolaan destinasi pariwisata provinsi, sedangkan dalam Pasal 30 huruf b UU Kepariwisataan, pemerintah daerah kabupaten/kota hanya sebatas berwenang dalam menetapkan destinasi pariwisata kabupaten/kota. Namun

terdapat juga dalam Pasal 30 huruf e UU Kepariwisataan, yaitu kewenangan untuk menetapkan destinasi pariwisata kabupaten/kota. Oleh karena itu berdasarkan perbedaan kewenangan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa UU Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan lebih bagi pemerintah daerah kabupaten/kota untuk melakukan pengelolaan destinasi pariwisata kabupaten/kota, bukan hanya untuk menetapkan destinasi pariwisata kabupaten/kota, sehingga diperlukan pengaturan lebih jelas di UU Kepariwisataan yang disesuaikan dengan UU Pemerintahan Daerah. Ketidaksesuaian pengaturan mengenai kewenangan untuk menetapkan destinasi pariwisata antara Pasal 30 huruf b dan e UU Kepariwisataan dengan UU Pemerintahan Daerah tersebut bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur Pasal 5 huruf c UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu “*asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan*”

- c) Dalam Lampiran UU Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk melakukan pengelolaan dan pemasaran kawasan strategis pariwisata provinsi, sedangkan dalam Pasal 30 UU Kepariwisataan sama sekali tidak terdapat kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota yang berkaitan dengan urusan kawasan strategis pariwisata kabupaten/kota, hanya saja terdapat kewenangan berupa “mengatur penyelenggaraan dan pengelolaan kepariwisataan di wilayahnya, namun belum jelas penyelenggaraan dan pengelolaan dalam hal apa saja yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota.
- d) Perihal kawasan strategis provinsi di UU Kepariwisataan juga hanya diatur dalam Pasal 13 ayat (3) UU Kepariwisataan yang dinyatakan sebagai berikut:

*"Kawasan strategis pariwisata Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota",*

sehingga dapat disimpulkan bahwa UU Pemerintahan Daerah mengatur lebih jelas dan memberikan kewenangan lebih dibandingkan kewenangan pemerintah daerah provinsi berdasarkan UU Kepariwisataan, oleh karena itu diperlukan penyesuaian UU Kepariwisataan dengan UU Pemerintahan Daerah Dalam Lampiran UU Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk melakukan penetapan tanda daftar usaha pariwisata kabupaten/kota, sedangkan di Pasal 30 huruf d UU Kepariwisataan disebutkan mengenai kewenangan untuk melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata, yang dimana dalam ketentuan UU Kepariwisataan tersebut tidak terdapat frasa "di kabupaten/kota" atau "di wilayahnya", sehingga menimbulkan ketidakjelasan pelaksanaan kewenangan tersebut dapat dilakukan di wilayah mana dan dalam UU Pemerintahan Daerah hanya sebatas "penetapan tanda daftar usaha pariwisata", sehingga menimbulkan pertanyaan apakah kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota hanya sebatas menetapkan tanda daftar usaha pariwisata, tidak lagi melaksanakan pendaftaran, pencatatan dan pendataan usaha pariwisata. Oleh karena itu, kedua ketentuan tersebut harus disesuaikan kembali.

- e) Dalam Lampiran UU Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk melakukan pemasaran pariwisata dalam dan luar negeri mengenai daya tarik, destinasi dan kawasan strategis pariwisata kabupaten/kota, sedangkan dalam Pasal 30 huruf f UU Kepariwisataan, pemerintah daerah kabupaten/kota hanya berwenang untuk memfasilitasi promosi destinasi pariwisata dan produk pariwisata yang berada

di wilayahnya. Dalam hal ini, UU Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan lebih bagi pemerintah daerah kabupaten/kota, tidak hanya sebatas melakukan promosi/pemasaran destinasi dan produk pariwisata, namun juga promosi/pemasaran daya tarik dana kawasan strategis pariwisata provinsi yang dilakukan baik di dalam negeri maupun luar negeri. Oleh karena itu UU Kepariwisataan dirasa perlu untuk memberikan pengaturan lebih jelas perihal kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam hal upaya promosi/pemasaran pariwisata.

- f) Dalam Lampiran UU Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk melaksanakan peningkatan kapasitas sumber daya manusia pariwisata dan ekonomi kreatif tingkat dasar, sedangkan dalam Pasal 30 UU Kepariwisataan sama sekali tidak mengatur hal tersebut. Namun perihal tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam hal sumber daya manusia diatur dalam Pasal 52 UU Kepariwisataan sebagai berikut:

*“Pemerintah dan Pemerintah daerah menyelenggarakan pelatihan sumber daya manusia pariwisata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.*

Sedangkan perihal ekonomi kreatif diakomodir dengan ketentuan Pasal 17 UU Kepariwisataan sebagai berikut:

*“Pemerintah dan Pemerintah daerah wajib mengamankan dan melindungi usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi dalam bidang usaha pariwisata dengan cara:*

- a. *Membuat kebijakan pencadangan usaha pariwisata untuk usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi; dan*
- b. *Memfasilitasi kemitraan usaha mikro, kecil,*

*menengah, dan koperasi dengan usaha skala besar”.*

Melihat ketentuan-ketentuan dalam UU Pemerintahan Daerah dan UU Kepariwisataan perihal sumber daya manusia pariwisata dan ekonomi kreatif/UMKM, maka dapat disimpulkan bahwa kedua sumber hukum tersebut sudah mengaturnya, namun perihal tersebut tidak secara eksplisit dinyatakan dalam pengaturan Pasal 30 UU Kepariwisataan mengenai kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dalam Pasal 30 UU Kepariwisataan tersebut, tepatnya pada huruf h dinyatakan sebagai berikut:

*“Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang:.....  
h. menyelenggarakan pelatihan dan penelitian  
kepariwisataan dalam lingkup Kabupaten/Kota”,*

sehingga apabila hal tersebut menjadi tanggung jawab pemerintah daerah kabupaten/kota, seharusnya hal tersebut juga dicantumkan secara jelas di Pasal 29 UU Kepariwisataan sebagai kewenangan pemerintah kabupaten/kota.

- g) Namun terdapat pula kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota yang terdapat dalam UU Kepariwisataan yang tidak terdapat di UU Pemerintahan Daerah, yaitu perihal kewenangan untuk menyusun dan menetapkan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota, menyelenggarakan penelitian kepariwisataan dalam lingkup kabupaten/kota, menyelenggarakan bimbingan masyarakat sadar wisata dan mengalokasikan anggaran kepariwisataan. Oleh karena itu masih diperlukan saling penyesuaian antara kedua undang-undang tersebut, apakah dengan adanya hal tersebut kewenangan pemerintah daerah provinsi berubah atau tidak.

Berdasarkan tabel tersebut (tabel pembagian urusan pariwisata pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/

kota) maka dapat dilihat bahwa pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk melakukan peningkatan sumber daya manusia pariwisata. Hal tersebut didukung dengan adanya pengaturan dalam Pasal 52 UU Kepariwisataan sebagai berikut:

*“Pemerintah dan pemerintah daerah menyelenggarakan pelatihan sumber daya manusia pariwisata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.*

Namun kenyataannya masih terdapat banyak tenaga kerja di bidang pariwisata yang belum memiliki sertifikasi kompetensi dikarenakan kurangnya kegiatan pelatihan sumber daya manusia dalam bidang kepariwisataan, seperti yang terjadi di NTB yang menyatakan masih banyak terdapat tenaga kerja di bidang kepariwisataan yang tidak memiliki sertifikasi kompetensi yang juga disebabkan kurangnya jumlah LSP dan kurangnya inisiatif dari pemerintah daerah dalam hal ini Dinas Pariwisata untuk menginisiasi kegiatan sertifikasi sebagai bentuk kewajiban melakukan pelatihan sumber daya manusia di bidang kepariwisataan, sehingga seharusnya melihat keadaan tersebut, pemerintah daerah dapat mengkaji kembali kewajibannya dalam pelaksanaan pelatihan sumber daya manusia dalam bidang kepariwisataan.

Permasalahan lainnya terkait dengan perizinan penyelenggaraan usaha pariwisata, Lembaga Sertifikasi Sucofindo menyatakan bahwa terdapat kurangnya peran pemerintah daerah dalam menjalankan UU Kepariwisataan, seperti dalam hal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) yang menjadi hambatan karena belum semua daerah menerapkan sistem tersebut sehingga dalam melakukan audit terkait dengan TDUP seringkali mengalami kendala, terlebih PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan, dan Ratu Boko DI Yogyakarta juga menerangkan bahwa Dinas

Pariwisata menyatakan izin usaha pariwisata diberikan oleh PTSP, sedangkan kewenangan Dinas Pariwisata hanya sebatas pemberian rekomendasi untuk pengurusan izin usaha kepariwisataan tersebut. Adapun wewenang tersebut diberikan Dinas Pariwisata DI Yogyakarta hanya pada usaha pariwisata yang letaknya antar kabupaten/kota, sedangkan usaha pariwisata yang letaknya tidak antar kabupaten/kota atau tidak lintas wilayah maka wewenang pemberian izin usaha tersebut ada pada Dinas Pariwisata dibawah pemerintah daerah kabupaten/kota, hak tersebut sesuai dengan pembagian kewenangan pemerintah daerah dalam UU Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 huruf c dan Pasal 30 huruf c UU Kepariwisataan yang pada intinya menyatakan bahwa pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota berwenang untuk melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata

### c. Badan Promosi Pariwisata Indonesia (BPPI)

Sesuai dengan Pasal 65 ayat (1) UU Kepariwisataan, pembentukan BPPI difasilitasi oleh pemerintah. Pembentukan tersebut ditindak lanjuti pada tahun 2011 dengan menggunakan Keppres BPPI, hal tersebut sesuai dengan Pasal 65 UU Kepariwisataan yang mengamanatkan harus dibentuknya BPPI paling lambat 2 (dua) tahun setelah UU Kepariwisataan diundangkan. BPPI berdasarkan Pasal 36 ayat (2) UU Kepariwisataan merupakan lembaga swasta yang bersifat mandiri, BPPI memiliki struktur organisasi dan fungsi yang telah diatur dalam UU Kepariwisataan sebagai berikut:

#### Pasal 37 UU Kepariwisataan

*“Struktur organisasi Badan Promosi Pariwisata Indonesia terdiri atas 2 (dua) unsur, yaitu unsur penentu kebijakan dan unsur pelaksana”.*

#### Pasal 38 ayat (1)

*“Unsur penentu kebijakan Badan Promosi Pariwisata Indonesia*

*sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 berjumlah 9 (sembilan) orang anggota terdiri atas:*

- a. *Wakil asosiasi kepariwisataan 4 (empat) orang;*
- b. *Wakil asosiasi profesi 2 (dua) orang;*
- c. *Wakil asosiasi penerbangan 1 (satu) orang; dan*
- d. *Pakar/akademisi 2 (dua) orang”.*

### **Pasal 39**

*“Unsur penentu kebijakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 membentuk unsur pelaksana untuk menjalankan tugas operasional Badan Promosi Pariwisata Indonesia”.*

### **Pasal 40**

- (1) *“Unsur pelaksana Badan Promosi Pariwisata Indonesia dipimpin oleh seorang direktur eksekutif dengan dibantu oleh beberapa direktur sesuai dengan kebutuhan.*
- (2) *Unsur pelaksana Badan Promosi Pariwisata Indonesia wajib menyusun tata kerja dan rencana kerja”.*

### **Pasal 41**

- (1) *“Badan Promosi Pariwisata Indonesia mempunyai tugas:*
  - a. *Meningkatkan citra kepariwisataan Indonesia;*
  - b. *Meningkatkan kunjungan wisatawan mancanegara dan penerimaan devisa;*
  - c. *Meningkatkan kunjungan wisatawan nusantara dan pembelanjaan;*
  - d. *Menggalang pendanaan dari sumber selain Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan*
  - e. *Melakukan riset dalam rangka pengembangan usaha dan bisnis pariwisata.*
- (2) *Badan Promosi Pariwisata Indonesia mempunyai fungsi sebagai:*

- a. Koordinator promosi pariwisata yang dilakukan dunia usaha di pusat dan daerah; dan*
- b. Mitra kerja pemerintah dan pemerintah daerah”.*

BPPI yang terdiri dari unsur penentu kebijakan dan unsur pelaksana mempunyai peran penting dalam upaya promosi pariwisata di Indonesia, terdapat perbedaan definisi antara unsur penentu kebijakan dengan unsur pelaksana di BPPD. Hal tersebut dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 37 UU Kepariwisataan yang menyatakan bahwa unsur penentu kebijakan adalah penentu yang merumuskan dan menetapkan kebijakan mengenai pelaksanaan tugas BPPI, sedangkan yang dimaksud unsur pelaksana adalah pelaksana kebijakan yang menjalani tugas operasional Badan Promosi Pariwisata Indonesia.

Peran penting BPPI lainnya adalah sebagai mitra kerja pemerintah, dalam hal ini Kemenpar berdasarkan Pasal 41 ayat (2) UU Kepariwisataan, yang memiliki tugas dan fungsi terkait promosi pariwisata, memiliki pembagian tugasnya masing-masing dalam kerja sama yang dilakukan oleh Kemenpar guna mencegah adanya tumpang tindih tugas, fungsi, dan kewenangan dalam melakukan upaya promosi pariwisata. Hal tersebut telah diakui oleh beberapa pemangku kepentingan di daerah pemantauan UU Kepariwisataan, seperti di DI Yogyakarta dan NTB, yang menyatakan bahwa posisi sebagai mitra kerja tersebut harus dilaksanakan dengan sinergi dan koordinasi yang baik, sehingga tidak akan terjadi tumpang tindih tugas, fungsi, dan kewenangan tersebut.

Perihal peran BPPI sebagai mitra kerja pemerintah, dalam hal ini Kemenpar, dirasa keberadaan BPPI sudah cukup efektif dalam melaksanakan kerja sama dengan Kemenpar. Hal tersebut terlihat dari adanya kerja sama sinergis antara keduanya dalam melaksanakan program-program dan kebijakan-kebijakan kepariwisataan di Indonesia, yaitu dalam melakukan promosi pariwisata untuk meningkatkan kunjungan wisatawan mancanegara (wisman) ke Indonesia yang pada tahun 2012 menargetkan 8 (delapan) juta

wisman. Wakil Menteri Pariwisata pada saat itu menyatakan untuk menghindari terjadinya tumpang tindih dalam melakukan promosi pariwisata, maka kementerian akan memfokuskan pada peningkatan pencitraan (*country image*) sementara BPPI memfokuskan pada pencitraan produk (*product image*).<sup>22</sup>

Pada tahun 2013 juga terdapat pernyataan bahwa kerjasama antara Kemenpar dan BPPI terjalin dengan baik dan berkesinambungan. BPPI memiliki program utama *low seasons tourism, creative tourism, serta green tourism*. Ketua Umum BPPI pada saat itu mengatakan bahwa dalam menjalankan programnya, BPPI mengacu pada program kerja pemerintah yang pada dasarnya keberadaan BPPI adalah membantu pemerintah mempromosikan pariwisata Indonesia, maka BPPI mengcau pada program kerja dan penetapan target yang telah ditentukan oleh Kemenpar.<sup>23</sup>

Lalu pada tahun 2014 terdapat berita yang dipublikasikan oleh Kemenpar yang berjudul “*Kemitraan Badan Promosi Pariwisata Indonesia Mendukung Pencapaian Indonesia Hebat serta Target Kepariwisataan*”, yang dinyatakan bahwa telah dilakukan sinergi program dan kegiatan yang dilakukan dalam upaya promosi pariwisata terhadap segmen wisatawan asing disesuaikan dengan karakter dan daya tarik pariwisata di daerah..BPPI sebagai koordinator promosi.<sup>24</sup> Di tahun 2015 juga Kemenpar melakukan kegiatan BKT 5K Festival 2015 menuju wisata sungai di wilayah DKI Jakarta, hal tersebut juga didukung dengan keterlibatan BPPI.<sup>25</sup>

BPPI yang juga sebagai koordinator promosi pariwisata yang dilakukan di daerah berdasarkan Pasal 41 ayat(2) UU Kepariwisataan,

<sup>22</sup> Op. Cit., “Kemenparekraf-BPPI Bersinergi Promosikan Pariwisata” diakses dari <http://www.kemenpar.go.id/asp/detil.asp?c=16&id=1538>, pada tanggal 1 Juni 2018.

<sup>23</sup> Artikel “Creative Tourism, Senjata Andalan Pemasaran Pariwisata Indonesia”, diakses dari <http://www.kemenpar.go.id/asp/detil.asp?c=16&id=2265>, pada tanggal 1 Juni 2018.

<sup>24</sup> Artikel “Siaran Pers: Kemitraan Badan Promosi Pariwisata Indonesia Mendukung Pencapaian Indonesia Hebat serta Target Kepariwisataan”, diakses dari <http://www.kemenpar.go.id/asp/detil.asp?c=16&id=2775>, pada tanggal 1 Juni 2018.

<sup>25</sup> Artikel “Jakarta BKT 5K Festival 2015 Menuju Wisata Sungai di Wilayah DKI Jakarta”, diakses dari <http://www.kemenpar.go.id/asp/detil.asp?c=16&id=2970> pada tanggal 1 Juni 2018.

diartikan bahwa BPPI yang juga sebagai mitra kerja pemerintah, menjalankan programnya mengacu pada program kerja pemerintah yang secara teknis BPPI juga membidik pasar promosi pariwisata di daerah yang tidak dibidik oleh kementerian<sup>26</sup>, sehingga BPPI harus memiliki perwakilan di daerah-daerah tersebut dan bersinergi dengan harapan dapat mendatangkan wisatawan sebanyak-banyaknya. Menteri Pariwisata, Arief Yahya juga menyatakan bahwa BPPI sebagai koordinator promosi tidak hanya memiliki tanggung jawab mempromosikan potensi pariwisata Indonesia, tetapi juga harus menjembatani terciptanya sinergi antara pemerintah dengan pelaku usaha pariwisata.<sup>27</sup>

BPPI juga diharuskan melakukan koordinasi dan kerja sama dengan BPPD agar semua program promosi pariwisata daerah dengan pusat tersinkronisasi. Namun pada kenyataannya berdasarkan pernyataan dari Kemenpar, masih terdapat hambatan berupa kurangnya koordinasi antara BPPI dan BPPD di beberapa daerah, sehingga menimbulkan kurangnya sinergi antar program-program dari keduanya.

#### d. Badan Promosi Pariwisata Daerah (BPPD)

BPPD merupakan lembaga swasta yang bersifat mandiri. Hal tersebut sesuai dengan amanat Pasal 43 ayat (2) UU Kepariwisataan yang menyebutkan bahwa BPPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga swasta dan bersifat mandiri. Pasal 43 ayat (1) menjelaskan bahwa pemerintah daerah dapat memfasilitasi pembentukan BPPD yang berkedudukan di ibu kota provinsi dan kabupaten/kota. Namun hal tersebut tidak dapat diartikan bahwa BPPD merupakan bagian dari pemerintah daerah, pemerintah daerah hanya memfasilitasi pembentukannya sehingga BPPD dalam menjalankan tugas dan fungsinya tidak terikat dengan pemerintah daerah.

<sup>26</sup> *Op. Cit.*, <http://www.kemenpar.go.id/asp/detil.asp?c=16&id=2265>

<sup>27</sup> Artikel “Arief Minta Saran BPPI Soal Promosi Pariwisata”, diakses dari <https://travel.kompas.com/read/2014/11/03/094800127/Arief.Minta.Saran.BPPI.Soal.Promosi.Pariwisata>, pada tanggal 4 Juni 2018.

Tugas dari BPPD sesuai dengan Pasal 48 ayat (1) adalah sebagai berikut:

- a. *meningkatkan citra kepariwisataan Indonesia;*
- b. *meningkatkan kunjungan wisatawan mancanegara dan penerimaan devisa;*
- c. *meningkatkan kunjungan wisatawan nusantara dan pembelanjaan;*
- d. *menggalang pendanaan dari sumber selain Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan*
- e. *melakukan riset dalam rangka pengembangan usaha dan bisnis pariwisata.*

BPPD mempunyai beberapa fungsi sesuai dengan yang telah tercantum di dalam Pasal 48 ayat (2) UU Kepariwisataan sebagai berikut:

- a. *koordinator promosi pariwisata yang dilakukan dunia usaha di pusat dan daerah; dan*
- b. *mitra kerja pemerintah dan pemerintah daerah.*

Dalam menjalankan kegiatannya BPPD wajib berkoordinasi dengan BPPI karena kedua badan tersebut tidak dapat dipisahkan dan memiliki persamaan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Jika diperhatikan di dalam UU Kepariwisataan, BPPD dan BPPI memiliki tugas dan fungsi yang sama dan hanya ada satu perbedaan, yaitu pada Pasal 41 ayat (1) huruf d UU Kepariwisataan yang berbunyi sebagai berikut:

*“menggalang pendanaan dari sumber selain Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”*

Dari persamaan tersebut berpotensi terjadi tumpang tindih dalam menjalankan tugas dan fungsinya karena tidak dibagi wilayah-wilayah kewenangannya dalam menjalankan tugas dan

fungsinya masing-masing. Koordinasi menjadi sangat penting untuk menjalankan segala kegiatan-kegiatan untuk menjalankan tugas dan fungsi baik dari BPPD maupun BPPI. Koordinasi tersebut bertujuan agar terjadi keselarasan dan tidak tumpang tindih dalam pelaksanaan kegiatannya.

Struktur organisasi BPPD dibagi menjadi 2 unsur, yaitu unsur penentu kebijakan dan unsur pelaksana. Sesuai dengan Pasal 45 ayat (1) UU Kepariwisataan, unsur penentu kebijakan BPPD berjumlah 9 (sembilan) orang anggota yang terdiri atas:

- a. *wakil asosiasi kepariwisataan 4 (empat) orang;*
- b. *wakil asosiasi profesi 2 (dua) orang;*
- c. *wakil asosiasi penerbangan 1 (satu) orang; dan*
- d. *pakar/akademisi 2 (dua) orang.*

Unsur penentu kebijakan BPPD dipimpin oleh seorang ketua dan seorang wakil ketua yang dibantu oleh seorang sekretaris yang dipilih dari dan oleh anggota.

Unsur pelaksana BPPD dibentuk oleh unsur penentu kebijakan untuk menjalankan tugas operasional BPPD. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 39 UU Kepariwisataan. Unsur pelaksana BPPD dipimpin oleh seorang direktur eksekutif dengan dibantu oleh beberapa direktur sesuai dengan kebutuhan. Unsur pelaksana BPPD wajib menyusun tata kerja dan rencana kerja. Sesuai dengan ketentuan Pasal 47 ayat (3) UU Kepariwisataan masa kerja dari unsur pelaksana BPPD paling lama 3 (tiga) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa kerja berikutnya.

Tidak semua BPPD baik di provinsi maupun di kabupaten/kota sudah berjalan dengan baik, seperti halnya di DI Yogyakarta, BPPD DI Yogyakarta sudah terbentuk pada tahun 2017 namun belum melantik anggota-anggotanya sehingga belum dapat melaksanakan seperti yang diamanatkan oleh UU Kepariwisataan. Namun di kabupaten dan kota di DI Yogyakarta yaitu di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman.

Di Kota Yogyakarta, BPPD bernama BP2KY. BP2KY sudah ada sejak tahun 2005 sebelum UU Kepariwisataan ada, kemudian pada tahun 2010 diterbitkanlah Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2010 tentang Badan Promosi Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta yang kemudian dijadikan sebagai landasan pembentukan BP2KY. BP2KY secara kelembagaan bukan merupakan bagian dari Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta, namun dalam beberapa kegiatan BP2KY melaporkan tanggungjawab kegiatan kepada Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta karena BP2KY mendapatkan dana hibah dari Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta. Dalam melaksanakan tugasnya terutama mengembangkan pariwisata, BP2KY telah menjalin kerjasama dengan daerah-daerah disekitarnya yaitu DI Yogyakarta dan Jawa Tengah.

Di Sumatera Barat, telah dibentuk BPPD Sumatera Barat dan BPPD Kota Padang. BPPD Sumatera Barat dibentuk oleh Dinas Parekraf Sumatera Barat. Berdasarkan penuturan Dinas Parekraf Sumatera Barat, dalam melaksanakan tugasnya BPPD Sumatera Barat tidak berkoordinasi ataupun bekerja sama dengan Dinas Parekraf Sumatera Barat. BPPD Kota Padang juga menyatakan bahwa BPPD Sumatera Barat seakan mati suri, karena organisasinya ada namun tidak ada pengurusnya yang aktif.

BPPD Kota Padang menilai dalam menjalankan kegiatan kurang mendapatkan dukungan karena kurangnya komitmen dari pemerintah daerah terhadap kedudukan badan promosi pariwisata, yang sesungguhnya dengan adanya lembaga ini dapat mendukung kemajuan kepariwisataan di Sumatera Barat.

BPPD dalam menjalankan tugas dan fungsinya sering kurang berkoordinasi dan bekerja sama dengan BPPI, padahal seharusnya mereka bekerjasama karena memiliki tugas dan fungsi yang sama. Menurut penuturan dari Kemenpar, BPPD hanya berkoordinasi dengan pemerintah daerah namun kurang berkoordinasi dengan BPPI sehingga program promosi pariwisata daerah dan pusat tidak cukup sinkron. Padahal dalam Pasal 43 ayat (3) dengan jelas

mengamanatkan bahwa BPPD dalam melaksanakan kegiatannya wajib berkoordinasi dengan BPPI, sehingga hal tersebut tidak sesuai dengan apa yang terjadi di lapangan.

Hubungan BPPD sendiri dengan pemerintah daerah juga tidak begitu berjalan dengan baik, seperti halnya yang terjadi di Sumatera Barat. Dinas Parekraf Sumatera Barat hanya membentuk BPPD Sumatera Barat, namun tidak ada koordinasi lebih lanjut dalam melaksanakan tugas dan fungsi dari BPPD Sumatera Barat, seperti hal nya yang dikemukakan oleh Dinas Parekraf Sumatera Barat yang menyatakan Dinas Parekraf Sumatera Barat tidak pernah berkomunikasi ataupun bekerja sama dengan BPPD Sumatera Barat. Dinas Parekraf Sumatera Barat juga tidak mengetahui siapa pengurus BPPD Sumatera Barat, sehingga hal ini jelas bahwa peran BPPD dalam menjalankan tugas dan fungsinya kurang maksimal.

#### e. Gabungan Industri Pariwisata Indonesia (GIPI)

Pasal 50 ayat (1) UU Kepariwisataan menyatakan bahwa GPPI dibentuk untuk mendukung pengembangan dunia usaha pariwisata yang kompetitif, dibentuk satu wadah yang dinamakan Gabungan Industri Pariwisata Indonesia (GIPI). Pasal 50 ayat (2) UU Kepariwisataan mengatur mengenai keanggotaan GIPI yang terdiri dari:

- a. *pengusaha pariwisata;*
- b. *asosiasi usaha pariwisata;*
- c. *asosiasi profesi; dan*
- d. *asosiasi lain yang terkait langsung dengan pariwisata.*

GIPI berfungsi sebagai mitra kerja pemerintah dan pemerintah daerah serta wadah komunikasi dan konsultasi para anggotanya dalam penyelenggaraan dan pembangunan kepariwisataan. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 50 ayat (3) UU Kepariwisataan. Seperti halnya yang tercantum pada Pasal 50 ayat (4) GIPI bersifat mandiri dan dalam melakukan kegiatannya bersifat nirlaba.

Pada Pasal 50 ayat (5) menyatakan bahwa GIPI melakukan kegiatan, antara lain:

- a. *menetapkan dan menegakkan Kode Etik Gabungan Industri Pariwisata;*
- b. *menyalurkan aspirasi serta memelihara kerukunan dan kepentingan anggota dalam rangka keikutsertaannya dalam pembangunan bidang kepariwisataan;*
- c. *meningkatkan hubungan dan kerja sama antara pengusaha pariwisata Indonesia dan pengusaha luar negeri untuk kepentingan pembangunan kepariwisataan;*
- d. *mencegah persaingan usaha yang tidak sehat di bidang pariwisata; dan*
- e. *menyelenggarakan pusat informasi usaha dan menyebarluaskan kebijakan Pemerintah di bidang kepariwisataan.*

Sejauh ini GIPI hanya ada di 5 (lima) provinsi diantara lain Provinsi DKI Jakarta (yang merupakan GIPI Pusat), Provinsi Bali, Provinsi Jawa Timur, Provinsi Kepulauan Bangka Belitung dan Provinsi Sumatera Selatan dan kedepannya akan ada 10 (sepuluh) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang akan dilantik oleh GIPI Pusat, sehingga kedepannya akan ada 15 (lima belas) GIPI di daerah. Struktur dan keanggotaan GIPI cukup terkomodir. Komposisi dan struktur dari keanggotaan GIPI berjumlah 42 orang, dengan pembagian sebagai berikut:

- a. Pengusaha Pariwisata (1 orang)
- b. Asosiasi Usaha Pariwisata (22 orang)
- c. Asosiasi Profesi (10 orang)
- d. Asosiasi lain yang terkait langsung dengan Pariwisata (9 orang).

GIPI memiliki peranan sebagai mitra kerja baik itu bagi pemerintah maupun pemerintah daerah dalam mendukung pengembangan usaha pariwisata antara lain:

- a. GIPI berperan aktif dalam berbagai sektor baik perencanaan maupun pelaksanaannya;

- b. Kebijakan terutama pengembangan destinasi meliputi perencanaan dan pelaksanaan terkordinasi cukup baik;
- c. Pengembangan dunia usaha mendapat prosi yang baik, terutama bidang akomodasi perjalanan dan fasilitas.

Hubungan yang baik antara pemerintah dengan GIPI juga telah menorehkan Nota Kesepahaman antara Kemenpar dan GIPI. Nota Kesepahaman Nomor NK.68/KS.001/SESMEN/KEMPAR/2017, Nomor: 006/MOU/V/DPP-GIPI/2017 tentang Pengembangan Kepariwisataan Indonesia. Nota Kesepahaman tersebut dibuat dan disepakati pada 23 Mei 2017 dan berlaku untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun sejak ditantangani oleh Kemenpar dan GIPI. Nota Kesepahaman tersebut dimaksudkan sebagai acuan dalam melakukan kerja sama antara Kemenpar dan GIPI. Tujuan dibuatnya Nota Kesepahaman tersebut adalah untuk mendukung pengembangan dunia usaha pariwisata yang kompetitif di Indonesia dan mendukung tercapainya target kunjungan wisatawan, pengembangan di 10 (sepuluh) Destinasi Pariwisata Prioritas dan pengembangan destinasi pariwisata lainnya. Ruang lingkup yang diatur dalam Nota Kesepahaman tersebut meliputi:

- a. pengembangan industri pariwisata;
- b. pengembangan destinasi di 10 (sepuluh) destinasi pariwisata prioritas dan destinasi pariwisata lainnya;
- c. pertukaran data dan informasi yang dibutuhkan;
- d. pengembangan sumber daya manusia di bidang kepariwisataan; dan
- e. promosi pariwisata ke dalam dan luar negeri.

Nota Kesepahaman juga sebagai bukti bahwa GIPI telah melaksanakan amanat dari Pasal 50 ayat (3) untuk menjadi mitra kerja Pemerintah. Nota Kesepahaman ini juga digunakan sebagai pengaturan agar tidak terjadi tumpang tindih antara tugas, fungsi dan wewenang GIPI dengan Pemerintah Pusat.

Hubungan GIPI dan pemerintah daerah menurut penuturan dari GIPI masih belum terjalin dengan baik khususnya terkait koordinasi mengenai pembangunan industri pariwisata di daerah sehingga belum dapat mendorong percepatan investasi bidang pariwisata dan pertumbuhan destinasi pariwisata baik oleh pemerintah daerah maupun swasta.

Pada Pasal 14 ayat (1) UU Kepariwisataan menyebutkan bahwa usaha pariwisata meliputi, antara lain:

- 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 konsultasi pariwisata;*
- k. *jasa pramuwisata;*
- l. *wisata tirta; dan*
- m. *spa*

Sesuai dengan Pasal 22 UU Kepariwisataan yang menyebutkan setiap pengusaha pariwisata berhak:

- a. *mendapatkan kesempatan yang sama dalam berusaha di bidang kepariwisataan;*
- b. *membentuk dan menjadi anggota asosiasi kepariwisataan;*
- c. *mendapatkan perlindungan hukum dalam berusaha; dan*
- d. *mendapatkan fasilitas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Berdirinya asosiasi-asosiasi kepariwisataan tidak lepas dari hak pengusaha pariwisata yang diamanatkan dalam Pasal 22 huruf b.

Dari pasal tersebutlah kemudian dibentuk beberapa asosiasi-asosiasi kepariwisataan oleh pengusaha pariwisata seperti *Association Of The Indonesia Tours And Travel Agencies* (ASITA), Himpunan Pramuwisata Indonesia (HPI) dan Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI) dan lain sebagainya.

1) *Association Of The Indonesia Tours And Travel Agencies (ASITA)*

ASITA adalah suatu perkumpulan yang mewadahi pengusaha atau pelaku usaha di bidang jasa perjalanan wisata di Indonesia. Kepengurusan ASITA terdiri dari kepengurusan tingkat pusat, daerah dan cabang. Peran ASITA diantara pengusaha pariwisata adalah sebagai berikut:

a) Mewakili

Mewakili dan memperjuangkan kepentingan anggota, menampung saran dan memperjuangkan aspirasi anggota

b) Mengembangkan

Mengembangkan kemampuan dan meningkatkan keterampilan para anggota agar dapat mencapai kinerja yang lebih baik.

c) Menyebarluaskan

Mengumpulkan dan menyebarluaskan informasi mengenai kebijakan pemerintah dan ketentuan lain di bidang usaha perjalanan wisata.

d) Menjaga Etika

Menjaga etika usaha

2) Himpunan Pramuwisata Indonesia (HPI)

HPI adalah organisasi profesi non politik dan mandiri yang merupakan wadah pribadi-pribadi yang berprofesi sebagai Pramuwisata. HPI adalah organisasi Tingkat Nasional, Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Tujuan, fungsi, tugas dan usaha dari HPI tercantum dalam AD/ART HPI. Tujuan dari HPI adalah sebagai berikut:

- a) HPI bertujuan menghimpun, mempersatukan, meningkatkan, dan membina Pramuwisata Indonesia agar lebih berdaya dan berhasil guna bagi kesejahteraan dan kehidupan diabdikan bagi kelestarian Pariwisata Indonesia.
- b) Berupaya melaksanakan dan menukseskan pembangunan, pembinaan dan penelitian wawasan pariwisata terkait, baik pemerintah maupun swasta.
- c) Bertindak mewakili para anggota dalam memperjuangkan dan melindungi 'kepentingan bersama'.

Fungsi dari HPI adalah sebagai wadah pramuwisata Indonesia dalam rangka berkomunikasi dan bekerjasama antar Pramuwisata, Pramuwisata dengan pemerintah dan asosiasi kepariwisataan lain dalam rangka pengembangan Pariwisata Indonesia.

Tugas dan usaha dari HPI adalah sebagai berikut:

- a) HPI secara efektif menggalakkan dan melaksanakan pembangunan pariwisata secara tertaur, tertib, dan berkesinambungan.
- b) Memupuk dan meningkatkan semangat serta kesadaran nasional sebagai warga Negara Republik Indonesia dan memiliki tanggung jawab yang tinggi terhadap pembangunan pariwisata Indonesia.
- c) Menciptakan kerjasama dengan pemerintah maupun komponen usaha jasa pariwisata demi terciptanya lapangan kerja yang layak dan merata bagi anggota.
- d) Berusaha meningkatkan profesionalisme dan kesejahteraan anggota.
- e) Melakukan administrasi keanggotaan secara teratur sesuai dengan peraturan yang berlaku.

### 3) Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI)

PHRI adalah sebuah organisasi perusahaan yang beranggotakan para pengusaha hotel, restoran, jasa pangan, jasa boga dan lembaga pendidikan pariwisata. Hingga saat ini PHRI beranggotakan kurang lebih 7000 anggota yang tersebar di seluruh Indonesia dengan 34 Badan Pimpinan Daerah (BPD) dan 175 Badan Pimpinan Cabang (BPC).

Dalam menjalankan organisasinya, PHRI memiliki visi dan misi yaitu:

a) Pembinaan

Membina dan mengembangkan badan usaha yang bergerak di bidang jasa akomodasi/perhotelan, usaha jasa makanan/restoran serta lembaga pendidikan pariwisata

b) Pengembangan Kepariwisataan

Turut serta mengembangkan potensi kepariwisataan nasional secara serasi, selaras dan seimbang antara masyarakat, pemerintah dan swasta

c) Memajukan Kepariwisataan

Memajukan dan menumbuhkan semangat kepariwisataan dalam kehidupan bermasyarakat dan seluruh potensi bangsa

d) Meningkatkan Mutu

Memberikan perlindungan, bimbingan dan konsultasi serta meningkatkan mutu pendidikan dan pelatihan kepada anggota

e) Kerjasama

Menggalang kerjasama dan solidaritas antara sesama anggota dan seluruh unsur yang berpotensi dalam kepariwisataan nasional maupun internasional

f) Pemasaran

Berperan aktif dalam kegiatan pemasaran di dalam dan di luar negeri, untuk meningkatkan iklim usaha pariwisata

g) Penelitian

Melakukan upaya dan kegiatan dalam penelitian, perencanaan dan pengembangan usaha

h) Koordinasi

Melakukan koordinasi dan kerjasama dengan berbagai organisasi dan asosiasi profesi jasa pariwisata lainnya

i) Kemajuan Pariwisata

Memajukan dan mengembangkan industri pariwisata dalam arti yang seluas-luasnya

Sebenarnya masih ada beberapa lagi asosiasi-asosiasi pengusaha pariwisata, namun dari beberapa daerah yang dilakukan pemantauan hanya 3 (tiga) asosiasi itu yang selalu ada disetiap daerahnya. ASITA, HPI dan PHRI merupakan asosiasi yang mandiri, belum memiliki support dan kepastian hukum dalam kelembagaannya, sehingga asosiasi-asosiasi tersebut tidak memiliki kekuatan hukum dalam keikutsertaan mengembangkan pariwisata di Indonesia. Sejauh ini asosiasi-asosiasi tersebut sangat berperan dalam pengembangan suatu pariwisata terutama di daerah-daerah. Beberapa dari anggota asosiasi-asosiasi ini ditunjuk oleh asosiasi untuk mewakili asosiasi menjadi anggota BPPI dan BPPD, yang kemudian melakukan promosi pariwisata yang didalamnya termasuk usaha pariwisata.

### 3. Hubungan Tata Kerja Kepariwisataan

#### a. Mekanisme Kerja dalam Koordinasi Lintas Sektor

UU Kepariwisataan memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk melakukan koordinasi lintas sektor dalam penyelenggaraan kepariwisataan berdasarkan Pasal 28 huruf b UU Kepariwisataan yang menyatakan:

*"Pemerintah berwenang: .....b. mengoordinasikan pembangunan kepariwisataan lintas sektor dan lintas provinsi".*

Berdasarkan ketentuan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa yang memiliki kewenangan lintas sektor hanyalah pemerintah, sedangkan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota tidak diberikan kewenangan tersebut.

Hubungan koordinasi lintas sektor yang dilakukan oleh pemerintah, diatur lebih jelas dalam Pasal 33 sampai dengan Pasal 35 UU Kepariwisataan, yang dinyatakan sebagai berikut:

1) Pasal 33 UU Kepariwisataan

- (1) *“Dalam rangka meningkatkan penyelenggaraan kepariwisataan Pemerintah melakukan koordinasi strategis lintas sektor pada tataran kebijakan, program, dan kegiatan kepariwisataan.*
- (2) *Koordinasi strategis lintas sektor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:*
  - a. *Bidang pelayanan kepabeanan, keimigrasian, dan karantina;*
  - b. *Bidang keamanan dan ketertiban;*
  - c. *Bidang prasarana umum yang mencakupi jalan, air bersih, listrik, telekomunikasi, dan kesehatan lingkungan;*
  - d. *Bidang transportasi darat, laut, dan udara; dan*
  - e. *Bidang promosi pariwisata dan kerja sama luar negeri”.*

2) Pasal 34 UU Kepariwisataan

*“Koordinasi strategis lintas sektor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (1) dipimpin oleh Presiden atau Wakil Presiden”.*

3) Pasal 35 UU Kepariwisataan

*“Ketentuan lebih lanjut mengenai tata kerja, mekanisme dan hubungan koordinasi lintas sektor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 dan Pasal 34 diatur dengan Peraturan Presiden”.*

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa koordinasi lintas sektor yang dilakukan pemerintah yaitu dalam urusan kebijakan, program dan kegiatan kepariwisataan. Dalam koordinasi lintas sektor tersebut tentunya dibutuhkan beberapa pihak sebagai pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan kepariwisataan pada masing-masing bidang berdasarkan UU Kepariwisataan, yaitu dengan adanya pihak-pihak sebagai perwakilan unsur pemerintah. Beberapa pihak yang diatur di dalam UU Kepariwisataan ini terdiri dari beberapa instansi pemerintah.

Khusus untuk urusan koordinasi lintas sektor maka berdasarkan Penjelasan Pasal 33 UU Kepariwisataan, pihak yang terlibat adalah sebagai berikut:

- 1) Bidang Pelayanan Kepabeanan: instansi pemerintah yang mengurusi bidang bea cukai dengan tujuan mempermudah masuk dan keluarnya barang untuk keperluan berbagai kegiatan pariwisata.
- 2) Bidang Keimigrasian: instansi pemerintah yang mengurusi keimigrasian dengan tujuan mempermudah pemberian bebas visa kunjungan singkat, visa kunjungan saat kedatangan, pemberian visa kepada peserta pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran dari negara di luar yang mendapatkan fasilitas BVKS dan VKSK.
- 3) Bidang Karantina: instansi pemerintah yang mengurusi karantina dan kesehatan dengan tujuan memperjelas prosedur dalam hal masuk dan keluarnya hewan dan tumbuhan yang terkait kegiatan pariwisata, masuk dan keluarnya bahan/barang untuk keperluan pariwisata.
- 4) Bidang Keamanan dan Ketertiban: instansi pemerintah di bidang pemerintahan dalam negeri, Kepolisian Republik Indonesia, dan Tentara Nasional Indonesia dalam hal kebijakan dan pelayanan pengamanan di lingkungan objek vital pariwisata nasional dan daerah, penetapan standar keamanan dan ketertiban serta

pengawasan perjalanan wisatawan sejak kedatangan, selama perjalanan, dan sampai kepulangan, pemberian informasi mengenai kondisi destinasi pariwisata yang kondusif untuk dikunjungi dengan memberikan peringatan dini terhadap adanya suatu bencana.

- 5) Bidang Prasarana Umum: instansi pemerintah dalam hal ketersediaan dan keterpeliharaan prasarana jalan menuju dan di lingkungan pariwisata, air bersih untuk fasilitas umum dan fasilitas pariwisata di destinasi pariwisata, listrik untuk fasilitas umum dan fasilitas pariwisata di destinasi pariwisata, sarana telekomunikasi untuk fasilitas umum dan fasilitas pariwisata di destinasi pariwisata, dan sistem pembuangan air kotor, sampah, dan sanitasi.
- 6) Bidang Transportasi Darat, Laut, dan Udara: instansi pemerintah di bidang perhubungan dengan tujuan peningkatan jalur dan frekuensi penerbangan maskapai asing dan maskapai nasional dari sumber utama pasar wisatawan mancanegara, peningkatan kualitas sarana bandara, terminal bus, stasiun kereta api dan pelabuhan laut yang memenuhi *International Ship and Port Security Code*, peningkatan kenyamanan sarana transportasi, keterpaduan moda transportasi, ketersediaan pelayanan transportasi perintis, dan ketersediaan rambu/petunjuk perjalanan menuju daya tarik wisata dan destinasi pariwisata.
- 7) Bidang Promosi Pariwisata: instansi pemerintah yang menangani bidang luar negeri, perindustrian, perdagangan, penanaman modal, dan Pemerintah Daerah dalam hal promosi terpadu yang melibatkan Pemerintah Daerah, perusahaan penerbangan, dan industri pariwisata.

Sesuai Pasal 35 UU Kepariwisataan yang mengamanatkan pengaturan mengenai tata kerja, mekanisme dan hubungan koordinasi lintas sektor diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden, maka sebagai tindak lanjut amanat tersebut, diterbitkan Peraturan

Presiden Nomor 64 Tahun 2014 tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Penyelenggaraan Kepariwisataan sebagaimana telah diubah dengan Perpres Lintas Sektor Keparwisaatan. Berdasarkan Perpres Lintas Sektor Kepariwisataan tersebut maka dibentuk Tim Koordinasi Kepariwisataan guna memperlancar pelaksanaan koordinasi strategis lintas sektor yang dilakukan oleh Pemerintah, yang dimana hubungan kerja Tim Koordinasi Kepariwisataan bersifat koordinatif dan konsultatif dalam rangka sinkronisasi, harmonisasi, dan integrasi kebijakan dan program masing-masing kementerian/lembaga dalam penyelenggaraan kepariwisataan.

**b. Mekanisme Kerja dalam Penyelenggaraan Pembangunan Kepariwisataan**

Perihal pembangunan kepariwisataan telah diatur dalam Pasal 6 sampai dengan Pasal 11 UU Kepariwisataan yang dilakukan berdasarkan asas-asas penyelenggaraan kepariwisataan dalam UU Kepariwisataan dan diwujudkan melalui pelaksanaan rencana pembangunan kepariwisataan dengan memperhatikan keunikan dan kekhasan budaya dan alam serta kebutuhan manusia untuk berwisata.

Hal tersebut juga dinyatakan oleh akademisi dari Puspar UGM yang menyatakan bahwa pembangunan kepariwisataan selain dilakukan berdasarkan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU Kepariwisataan, juga harus disesuaikan dengan kearifan lokal, misalnya pembangunan kepariwisataan di DI Yogyakarta harus seimbang dan mengedepankan 3 (tiga) potensi kekhasan daerah yaitu kebudayaan, pendidikan, dan kepariwisataan. Hal ini juga sesuai dengan ketentuan Pasal 6 UU Kepariwisataan bahwa pembangunan kepariwisataan dilakukan dengan memperhatikan keanekaragaman, keunikan, dan kekhasan budaya.

Pasal 7 UU Kepariwisataan secara tegas menyatakan jenis-jenis pembangunan kepariwisataan sebagai berikut:

- a. Industri Pariwisata;
- b. Destinasi Pariwisata;
- c. Pemasaran; dan
- d. Kelembagaan Kepariwisataan

Pembangunan kepariwisataan identik dan tidak dapat terlepas dari penyusunan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan baik lingkup nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, sehingga pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota berdasarkan Pasal 28, Pasal 29, dan Pasal 30 UU Kepariwisataan memiliki kewenangannya masing-masing dalam menyusun Rencana Induk Pembangunan. Dalam melaksanakan kewenangannya tersebut, pemerintah dan pemerintah daerah melibatkan pemangku kepentingan yang terlibat dalam penyelenggaraan kepariwisataan di lingkup wilayah tersebut.

Berdasarkan pemantauan UU Kepariwisataan di beberapa daerah, pemerintah dan pemerintah daerah menyatakan telah melaksanakan penyusunan Rencana Induk Pembangunan tersebut sesuai dengan amanat UU Kepariwisataan dengan melibatkan para pemangku kepentingan, namun terkadang masih terdapat permasalahan dalam implementasinya, seperti indikasi pembangunan kepariwisataan yang seiring berjalannya waktu hanya berdasarkan motif bisnis/ekonomi dan dilaksanakan dengan dominasi nilai-nilai modernisasi, tidak memperhatikan lagi nilai-nilai budaya maupun ciri khas daerah setempat.

### **c. Mekanisme Kerja dalam Penyelenggaraan Promosi Pariwisata**

Penyelenggaraan promosi pariwisata menjadi tanggung jawab baik pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota, hal tersebut diamanatkan oleh Pasal 28 huruf i, Pasal 29 huruf f, dan Pasal 30 huruf f UU Kepariwisataan. Komitmen pemerintah dan pemerintah daerah dalam memfasilitasi dan melakukan upaya promosi pariwisata berdasarkan UU Kepariwisataan, dapat dilihat dari adanya amanat UU Kepariwisataan

yang telah dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah, yaitu pemerintah dengan membentuk BPPI berdasarkan Pasal 36 UU Kepariwisataan dan pemerintah daerah yang membentuk BPPD berdasarkan Pasal 43 ayat (1) UU Kepariwisataan.

Namun, secara nyata pelaksanaan amanat UU Kepariwisataan tersebut tidak selalu berjalan lancar, terbukti dari masih terdapat beberapa daerah yang belum memiliki BPPD, atau bahkan daerah tersebut sudah memiliki BPPD namun tidak dapat berjalan efektif dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya serta koordinasinya bersama pemerintah daerah, seperti yang dirasakan oleh Dinas Parekraf Sumatera Barat dengan BPPD Provinsi Sumatera Barat. Padahal pemerintah dan BPPI serta pemerintah daerah merupakan 2 (dua) lembaga/organisasi yang seharusnya saling mendukung dan melengkapi sebagai mitra kerja dalam upaya promosi pariwisata di Indonesia dan/atau lingkup wilayah masing-masing pemerintah daerah.

Permasalahan lain yaitu selain pemerintah, pemerintah daerah, BPPI, BPPD dan GIPI yang menjadi subjek yang diatur dalam UU Kepariwisataan, terdapat pengusaha pariwisata. Namun perihal tersebut masih terdapat kekurangan, yaitu apabila sesuai dengan amanat Pasal 22 huruf b UU Kepariwisataan mengenai hak dari pengusaha pariwisata, yang berbunyi:

*“b. membentuk dan menjadi anggota asosiasi kepariwisataan”*

Dengan demikian, seharusnya asosiasi-asosiasi dari pengusaha pariwisata juga ikut diatur di dalam UU Kepariwisataan, karena mereka juga turut andil dalam urusan kepariwisataan di Indonesia, beberapa diantaranya asosiasi pengusaha pariwisata di Indonesia yang sudah terbentuk dan berjalan sampai sekarang yaitu ASITA, HPI dan PHRI. Perlunya kejelasan pihak asosiasi mana yang dapat terlibat dalam penyelenggaraan kepariwisataan khususnya dalam keanggotaannya di BPPI dan/atau BPPD untuk melakukan upaya promosi pariwisata, akan mencegah adanya asosiasi lain yang

tidak jelas dan tidak bertanggung jawab dalam penyelenggaraan kepariwisataan di Indonesia. Hal tersebut salah satunya disampaikan oleh BPPD Provinsi NTB.

**d. Mekanisme Kerja dalam Penyelenggaraan Pelatihan Sumber Daya Manusia di Bidang kepariwisataan**

Pelatihan sumber daya manusia di bidang kepariwisataan merupakan hal yang sangat penting, mengingat sumber daya manusia merupakan unsur yang terlibat langsung dalam penyelenggaraan kepariwisataan tersebut. Oleh karena perannya yang sangat krusial, maka Pasal 52 UU Kepariwisataan telah mengamanatkan sebagai berikut:

*“Pemerintah dan Pemerintah Daerah menyelenggarakan pelatihan sumber daya manusia pariwisata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.*

Tidak terlihat dalam ketentuan tersebut, bahwa pelatihan sumber daya manusia di bidang kepariwisataan yang dilakukan pemerintah dan pemerintah daerah bersifat wajib. Apabila melihat pada Pasal 23 ayat (1) UU Kepariwisataan tentang Kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah, maka juga tidak terdapat kewajiban untuk melaksanakan penyelenggaraan pelatihan sumber daya manusia di bidang pariwisata, sehingga dalam implementasinya masih terdapat beberapa permasalahan, yang salah satunya dikarenakan tidak adanya frasa “wajib” bagi pemerintah untuk menyelenggarakan pelatihan sumber daya manusia di bidang pariwisata. Hal tersebut juga berimbang pada kurangnya kualitas sumber daya manusia di bidang pariwisata di Indonesia, sehingga dikhawatirkan semakin beratnya daya saing sumber daya manusia sebagai tenaga kerja di bidang kepariwisataan di Indonesia baik yang merupakan warga negara Indonesia sendiri maupun warga negara asing.

## e. Mekanisme Kerja dalam Penentuan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional dan Kawasan Strategis Nasional

Pasal 12 ayat (1) huruf c mengatur ketentuan tentang aspek dalam penetapan kawasan strategis, yang berbunyi:

- (1) *"Penetapan kawasan strategis pariwisata dilakukan dengan memperhatikan aspek:*
- a. *sumber daya pariwisata alam dan budaya yang potensial menjadi daya tarik pariwisata;*
  - b. *potensi pasar;*
  - c. *lokasi strategis yang berperan menjaga persatuan bangsa dan keutuhan wilayah;*
  - d. *perlindungan terhadap lokasi tertentu yang mempunyai peran strategis dalam menjaga fungsi dan daya dukung lingkungan hidup;*
  - e. *lokasi strategis yang mempunyai peran dalam usaha pelestarian dan pemanfaatan aset budaya;*
  - f. *kesiapan dan dukungan masyarakat; dan*
  - g. *kekhususan dari wilayah."*

Dalam ketentuan tersebut, lokasi strategis yang berperan menjaga persatuan bangsa dan keutuhan wilayah sebagai salah satu aspek dalam menetapkan kawasan strategis pariwisata. Dalam penentuan lokasi strategis tersebut, terdapat ketidaksinkronan antara penetapan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional dengan Kawasan Strategis Nasional yang dimiliki selanjutnya disebut Kementerian ATR.

Pariwisata merupakan kegiatan yang diwujudkan dan digambarkan dalam pola ruang yang didukung oleh struktur ruang yang berupa infrastruktur. Sifat rencana tata ruang salah satunya adalah hierarki yang diatur dalam PP RTRW yang mengatur tentang hal-hal yang sifatnya strategis dan bukan detail dan perencanaan secara detail dari perencanaan tata ruang secara hierarki tersebut diatur dalam UU Penataan Ruang. Dalam rangka pengaturan kepariwisataan, seperti di kawasan Candi Borobudur diatur

secara detail hingga pada skala bangunan, pengaturan seperti ini dilaksanakan dalam rencana tata ruang kawasan Kyoto di Jepang yang melakukan pengaturan hingga detail bahan bangunan. Namun menurut Kementerian ATR, semua kawasan strategis pariwisata nasional tidak serta merta ditetapkan menjadi kawasan strategis nasional dalam rencana tata ruang nasional.

Terkait tata ruang dan program-program pariwisata yang berkaitan dan berimplikasi terhadap tata ruang harus tertera dalam rencana tata ruang. Sebagai contoh, kawasan Labuan Bajo, ketika investor tertarik melakukan investasi, dalam rencana tata ruangnya tidak tercantum rencana strategis pariwisata sehingga tidak dapat dilakukan investasi yang diinginkan. Rencana tata ruang ini berpengaruh dalam perizinan-perizinan. Apabila dipaksakan dibuat kebijakan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang ada, maka kepala daerah ataupun yang memberikan ijin dapat dikenakan sanksi pidana. Oleh karenanya, rencana tata ruang harus dibuat secara komprehensif yang merupakan konsensus yang mewadahi kepentingan banyak pihak. Aturan-aturan terkait kepariwisataan harusnya menegaskan adanya keharusan kesesuaianya dengan rencana tata ruang sehingga rencana induk kepariwisataan harus masuk dalam rencana tata ruang. Pengaturan perencanaan tata ruang di daerah mengacu pada Permendagri Penataan Ruang Daerah.

#### **4. Pengawasan Kepariwisataan**

Pasal 23 ayat (1) UU Kepariwisataan yang mengatur tentang kewajiban menyatakan Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban:

- a. Menyediakan informasi kepariwisataan, perlindungan hukum, serta keamanan dan keselamatan kepada wisatawan;
- b. Menciptakan iklim yang kondusif untuk perkembangan usaha pariwisata yang meliputi terbukanya kesempatan yang sama dalam berusaha, memfasilitasi, dan memberikan kepastian hukum;
- c. Memelihara, mengembangkan, dan melestarikan aset nasional yang

- menjadi daya tarik wisata dan aset potensial yang belum tergali; dan
- d. Mengawasi dan mengendalikan kegiatan kepariwisataan dalam rangka mencegah dan menanggulangi berbagai dampak negatif bagi masyarakat luas.

Sedangkan dalam Pasal 23 ayat (2) UU Kepariwisataan menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pengawasan dan pengendalian kepariwisataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d diatur dengan Peraturan Presiden. Dari ketentuan Pasal 23 ayat (2) UU Kepariwisataan tersebut, mengamanatkan dikeluarkannya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2014 tentang Pengawasan dan Pengendalian Kepariwisataan (selanjutnya disebut Perpres Pengawasan dan Pengendalian Kepariwisataan). Pasal 3 Perpres Pengawasan dan Pengendalian Kepariwisataan menyatakan sebagai berikut:

*“Menteri, gubernur, dan bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya melakukan pengawasan atas kegiatan kepariwisataan yang dilakukan oleh Setiap Orang, Wisatawan dan Pengusaha Pariwisata yang mempunyai potensi menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat luas”.*

Pasal 4 Perpres Pengawasan dan Pengendalian Kepariwisataan menyatakan sebagai berikut:

- (1) *“Pengawasan kegiatan kepariwisataan oleh gubernur dan bupati/walikota oleh satuan kerja perangkat daerah yang tugas dan fungsinya menangani bidang pengawasan.*
- (2) *Dalam hal Pemerintah Daerah tidak memiliki satuan kerja perangkat daerah Kepariwisataan, gubernur atau bupati/walikota, dapat menunjuk satuan kerja perangkat daerah yang lainnya untuk melakukan tugas pengawasan kegiatan kepariwisataan”.*

Pasal 5 Perpres Pengawasan dan Pengendalian Kepariwisataan menyatakan sebagai berikut:

- (1) *“Satuan kerja perangkat daerah sebagaimana dimaksud dalam*

*Pasal 4 dalam melakukan pengawasan dapat melibatkan peran serta Setiap Orang.*

- (2) *Selain melibatkan peran serta Setiap Orang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), satuan kerja perangkat daerah melibatkan Wisatawan dan Pengusaha Pariwisata.*
- (3) *Peran serta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan dalam bentuk laporan tertulis yang memuat:*
  - a. *identitas pelapor;*
  - b. *tanggal pelaporan;*
  - c. *waktu dan tempat kejadian; dan*
  - d. *kegiatan kepariwisataan yang diduga atau telah menimbulkan dampak negatif”.*

UU Kepariwisataan juga memberikan kewenangan yang berkaitan dengan pengawasan kepariwisataan kepada Pemerintah melalui amanat Pasal 28 huruf f dan huruf m UU Kepariwisataan yang menyebutkan sebagai berikut:

*“Pemerintah berwenang:.....f. menetapkan norma, standar, pedoman, prosedur, kriteria, dan sistem pengawasan dalam penyelenggaraan kepariwisataan; m. mengawasi, memantau, dan mengevaluasi penyelenggaraan kepariwisataan”.*

Berdasarkan peraturan-peraturan tersebut di atas, pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban dan berwenang dalam pengawasan kepariwisataan. Namun, selama ini pengawasan kepariwisataan yang dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah masih belum optimal, terlihat dari adanya beberapa permasalahan antara lain mengenai TDUP, masalah tenaga kerja asing, masalah standardisasi dan masalah sertifikasi usaha, masalah sertifikasi kompetensi tenaga kerja dan lain sebagainya, seperti contohnya yang terjadi di Bali beberapa wisatawan asing yang kemudian tinggal dalam jangka waktu lama tanpa izin yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan kemudian bekerja menjadi pemandu wisata (*tour guide*) di beberapa agen wisata yaitu *tour and travel*.

Kemudian terjadi pula permasalahan yang terjadi di DI Yogyakarta mengenai tenaga kerja asing bekerja sebagai pramusaji di *cafe-cafe* dan restoran. Hal itu jelas menyalahi UU Kepariwisataan yakni pada Pasal 56 UU Kepariwisataan yang menyebutkan sebagai berikut:

- (1) *"Pengusaha pariwisata dapat mempekerjakan tenaga kerja ahli warga Negara asing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (2) *Tenaga kerja ahli warga Negara asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terlebih dahulu mendapat rekomendasi dari organisasi asosiasi pekerja professional kepariwisataan".*

Terlihat terjadinya permasalahan-permasalahan tersebut disebabkan karena kurangnya pengawasan yang dilakukan pemerintah dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan kepariwisataan, masih banyak sistem, regulasi dan eksekusi yang harus dibenahi dalam melaksanakan fungsi pengawasan kepariwisataan tersebut.

## 5. Penegakan Hukum Kepariwisataan

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>28</sup> Penegakan hukum dapat ditinjau dari 2 (dua) sudut pandang, yaitu dari sudut subjeknya dan sudut objeknya. Ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subjeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparatur penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie, *Penegakan Hukum*, diakses melalui [http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan\\_Hukum.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf), pada tanggal 1 Juni 2018.

bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparatur penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.

Pengertian penegakan hukum itu dapat pula ditinjau dari sudut objeknya, yaitu dari segi hukumnya. Dalam hal ini, pengertiannya juga mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum itu mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Tetapi, dalam arti sempit, penegakkan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja.

Dalam penegakan hukum terhadap suatu pelanggaran hukum akan terdapat sanksi, sanksi tersebut dapat berupa sanksi administratif dan ketentuan pidana. Begitu juga dalam UU Kepariwisataan yang hanya mengatur mengenai sanksi administrasi dan ketentuan pidana. Sanksi administratif dalam UU Kepariwisataan tercantum di dalam Pasal 62 dan Pasal 63. Pasal 63 UU Kepariwisataan mengatur mengenai sanksi administrasi yang dilakukan oleh wisatawan, sedangkan Pasal 63 UU Kepariwisataan mengatur mengenai sanksi administratif yang dilakukan oleh pengusaha pariwisata. Pasal 62 UU Kepariwisataan yang mengatur mengenai sanksi administratif terhadap wisatawan, berbunyi:

- (1) *“Setiap wisatawan yang tidak mematuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dikenai sanksi berupa teguran lisan disertai dengan pemberitahuan mengenai hal yang harus dipenuhi.”*
- (2) *“Apabila wisatawan telah diberi teguran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan tidak diindahkannya, wisatawan yang bersangkutan dapat diusir dari lokasi perbuatan dilakukan”.*

Sedangkan untuk sanksi administratif yang diatur dalam Pasal 63 UU Kepariwisataan yang dapat dijatuhkan terhadap pelanggaran hukum yang dilakukan oleh pengusaha pariwisata, berbunyi:

- (1) *“Setiap pengusaha pariwisata yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 dan/atau Pasal 26 dikenai sanksi administratif.”*
- (2) *“Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:*

- a. teguran tertulis;
  - b. pembatasan kegiatan usaha; dan
  - c. pembekuan sementara kegiatan usaha
- (3) Teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dikenakan kepada pengusaha paling banyak 3 (tiga) kali.
- (4) Sanksi pembatasan kegiatan usaha dikenakan kepada pengusaha yang tidak mematuhi teguran sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
- (5) Sanksi pembekuan sementara kegiatan usaha dikenakan kepada pengusaha yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4)".

Untuk ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 64 UU Kepariwisataan, berbunyi:

- (1) "Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum merusak fisik daya tarik wisata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan didenda paling banyak Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).
- (2) Setiap orang yang karena kelalaianya dan melawan hukum, merusak fisik, atau mengurangi nilai daya tarik wisata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)."

Melihat pasal-pasal mengenai sanksi administratif dan ketentuan pidana dalam UU Kepariwisataan tersebut masih belum memiliki kejelasan dan ketegasan mengenai siapa yang memiliki kewenangan untuk melakukan penegakan hukum, bagaimana cara maupun proses penegakan hukumnya, bagaimana dalam pengawasan penegakan hukumnya. Penegakan hukum yang dilakukan juga ditujukan hanya kepada wisatawan dan pengusaha pariwisata saja, padahal sudah jelas di dalam UU Kepariwisataan sudah mengatur beberapa lembaga dan badan yang terlibat di dalam urusan kepariwisataan, namun tidak diatur untuk sanksi administratif dan ketentuan pidana terhadap lembaga dan badan tersebut.

Ketentuan sanksi administratif sebagaimana Pasal 63 UU Kepariwisataan yang belum memiliki kejelasan dan ketegasan mengenai siapa yang memiliki kewenangan untuk melakukan penegakan hukum dalam proses penindakannya. Kurang jelas dan tegasnya mengenai siapa yang memiliki kewenangan untuk melakukan penegakan hukum tersebut juga akan menjadi kendala dalam pengawasan penegakan hukum dalam pelaksanaannya, apalagi di daerah-daerah. Sebenarnya, Pemerintah dan Pemerintah daerah sudah melakukan upaya untuk memperingatkan terhadap pelanggaran hukum di sektor kepariwisataan, contohnya adanya tulisan yang dipasang di wilayah candi Borobudur “dilarang mencoret-coret”, seperti di pantai Kuta yang disepanjang pantai terdapat tulisan “dilarang membuang sampah sembarangan”. Hal-hal tersebut sudah sebagai upaya dalam penegakan hukum di tempat wisata.

## C. Sarana dan Prasarana Kepariwisataan

Prasarana pariwisata adalah semua fasilitas utama atau dasar yang memungkinkan sarana kepariwisataan dapat hidup dan berkembang dalam rangka memberikan pelayanan kepada para wisatawan. Prasarana wisata adalah sumber daya alam dan sumberdaya manusia yang mutlak dibutuhkan oleh wisatawan dalam perjalannya di daerah tujuan wisata, seperti jalan, listrik, air, telekomunikasi, terminal, jembatan, dan lain sebagainya.<sup>29</sup>

Sarana dan Prasarana dalam UU Kepariwisataan berkaitan dengan Pembangunan Infrastruktur dalam Kepariwisataan. Salah satu narasumber di DI Yogyakarta, akademisi Puspar UGM mengatakan pembangunan kepariwisataan selain dilakukan berdasarkan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU Kepariwisataan, juga harus disesuaikan dengan kearifan lokal masing-masing daerah. Misalnya pembangunan kepariwisataan di DI Yogyakarta harus seimbang dan mengedepankan tiga potensi kekhasan daerah yaitu, **kebudayaan, pendidikan, dan kepariwisataan**. Hal ini juga sesuai dengan ketentuan Pasal 6 UU Kepariwisataan bahwa pembangunan kepariwisataan dilakukan dengan memperhatikan **keanekaragaman, keunikan, dan kekhasan budaya**.

<sup>29</sup> Suwantoro, Gamal, *Dasar-Dasar Pariwisata*, Cetakan ke-2, Penerbit Andi, 2004, hlm 21.

Di dalam penjelasan umum UU Kepariwisataan juga disebutkan bahwa dalam menghadapi perubahan global dan penguatan hak pribadi masyarakat untuk menikmati waktu luang dengan berwisata, perlu dilakukan pembangunan kepariwisataan yang bertumpu pada **keanekaragaman, keunikan, dan kekhasan bangsa** dengan tetap menempatkan kebhinnekaan sebagai suatu yang hakiki dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Salah satu upaya dalam pengembangan sarana dan prasarana dalam kepariwisataan adalah melalui koordinasi lintas sektor, dimana harus terdapat sinergitas dalam pembangunan sarana dan prasarana bidang kepariwisataan, baik dari sektor pemerintah dengan pemerintah daerah, maupun dengan masyarakat. Koordinasi strategis lintas sektor Pemerintahan dengan lembaga Pemerintahan lainnya telah diatur sesuai dengan Pasal 33 UU Kepariwisataan yang menentukan bahwa :

- (1) *“Dalam rangka meningkatkan penyelenggaraan kepariwisataan Pemerintah melakukan koordinasi strategis lintas sektor pada tataran kebijakan, program, dan kegiatan kepariwisataan.”*
- (2) *Koordinasi strategis lintas sektor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:*
  - a. *bidang pelayanan kepabeanan, keimigrasian, dan karantina;*
  - b. *bidang keamanan dan ketertiban;*
  - c. *bidang prasarana umum yang mencakupi jalan, air bersih, listrik, telekomunikasi, dan kesehatan lingkungan;*
  - d. *bidang transportasi darat, laut, dan udara; dan*
  - e. *bidang promosi pariwisata dan kerja sama luar negeri.”*

Dengan begitu dapat kita ketahui bahwa prasarana umum merupakan salah satu bidang yang juga menjadi fokus dalam Koordinasi strategis lintas sektor yang mencakup jalan, air bersih, listrik, telekomunikasi, dan kesehatan lingkungan. Kemudian dalam penjelasan Pasal 33 ayat (2) huruf c UU Kepariwisataan juga telah ditegaskan kembali :

Penjelasan Pasal 33 ayat (2) huruf c UU Kepariwisataan:

*“Ketentuan mengenai koordinasi strategis bidang prasarana umum*

*dilakukan dengan instansi pemerintah dalam hal ketersediaan dan keterpeliharaan:*

- a) *prasarana jalan menuju dan di lingkungan destinasi pariwisata;*
- b) *air bersih untuk fasilitas umum dan fasilitas pariwisata di destinasi pariwisata;*
- c) *listrik untuk fasilitas umum dan fasilitas pariwisata di destinasi pariwisata;*
- d) *sarana telekomunikasi untuk fasilitas umum dan fasilitas pariwisata di destinasi pariwisata; dan*
- e) *sistem pembuangan air kotor, sampah, dan sanitasi.”*

Artinya adalah sarana dan prasarana yang diatur didalam UU Kepariwisataan mengindikasikan bahwa sektor pariwisata bukan semata hanya kewajiban dari Kemenpar, akan tetapi tetap dibutuhkan kerjasama dan koordinasi antara lembaga baik instansi pusat maupun di daerah guna pengembangan dan kemajuan destinasi pariwisata di Indonesia. Mengenai tata kerja dan mekanisme hubungan koordinasi strategis lintas sektor diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2017 tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Penyelenggaraan Kepariwisataan yang mengubah Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2014 tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Penyelenggaraan Kepariwisataan (selanjutnya disebut Perpres Lintas Sektor Kepariwisataan).

Munculnya Perpres Lintas Sektor Kepariwisataan telah menegaskan bahwa pariwisata juga merupakan tanggung jawab lintas sektor antar kementerian. Mengutip dari laman [www.infopublik.id](http://www.infopublik.id) sebagai berikut:

*“Dengan pertimbangan untuk percepatan penyelesaian permasalahan pembangunan kepariwisataan, pemerintah memandang perlu mengubah Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 64 Tahun 2014 tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Penyelenggaraan Kepariwisataan sebagaimana diubah dengan Perpres Nomor 40 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 64 Tahun 2014 itu.”<sup>30</sup>*

---

<sup>30</sup> Artikel “Koordinasi Strategis Lintas Sektor Penyelenggaraan Kepariwisataan”, diakses dari <http://infopublik.id/read/254809/koordinasi-strategis-lintas-sektor-penyelenggaraan-kepariwisataan.html>, pada tanggal 1 Juni 2018

Dalam pelaksanaan tugasnya menurut Perpres Lintas Sektor Kepariwisataan, Ketua Tim Koordinasi Kepariwisataan yang dijabat oleh wakil presiden dapat mengikutsertakan kementerian/lembaga termasuk Badan Otoritas Pengelola Kawasan Pariwisata dan/atau unsur masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya apabila diperlukan dan juga dalam penyusunan Rencana Induk Pengembangan dan Pembangunan Kawasan Pariwisata (*Integrated Tourism Master Plan*) itu, menurut Peraturan Presiden ini Tim Koordinasi Kepariwisataan dapat dibantu oleh tenaga ahli.

Dengan demikian tanggung jawab Pemerintah dalam hal pembangunan dan pengembangan **sarana dan prasarana** bukanlah menjadi tanggung jawab Kemenpar saja, namun juga melibatkan Kementerian lain, misalnya Kementerian Pekerjaan Umum dalam hal ini sarana jalan sebagai akses menuju lokasi pariwisata. Apabila Kemenpar menetapkan salah satu kawasan di suatu daerah menjadi destinasi pariwisata maka akses untuk menuju lokasi destinasi pariwisata tersebut harus mendapat dukungan dari Kementerian Perhubungan melalui penyediaan sarana transportasi yang memadai, serta dukungan dari Kementerian Pekerjaan Umum melalui pembangunan jalan yang layak guna memudahkan wisatawan menuju lokasi destinasi pariwisata tersebut.

Akan tetapi belum semua daerah merasakan dampak dari pembangunan infrastruktur sarana dan prasarana ini dengan baik. Di Bali misalnya infrastruktur belum sepenuhnya didukung oleh pemerintah, pembangunan beberapa infrastruktur di Bali seperti jembatan, dan jalan masih dirasa oleh pemangku kepentingan daerah setempat belum merata. Hal ini tentu saja menyebabkan ketimpangan padahal di sisi lain pemerintah terus menargetkan kenaikan target wisatawan setiap tahunnya yang dibebankan kepada Bali di tahun 2018 diharapkan sebesar 41% (empat puluh satu persen), sementara sarana dan prasarana cenderung tidak di *support* dan dikembangkan secara optimal. Menurut Suwantoro, 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 seperti:<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm 23.

1. “*Sistem pengairan, distribusi air bersih, sistem pembuangan air limbah yang membantu sarana perhotelan/restoran.*
2. *Sumber listrik dan energi serta jaringan distribusinya yang merupakan bagian vital bagi terselenggaranya penyediaan sarana wisata yang memadai.*
3. *Sistem jalur angkutan dan terminal yang memadai dan lancar akan memudahkan wisatawan untuk mengunjungi objek-objek wisata.*
4. *Sistem komunikasi yang memudahkan para wisatawan untuk mendapatkan informasi maupun mengirimkan informasi secara tepat dan tepat.*
5. *Sistem keamanan atau pengawasan yang memberikan kemudahan di berbagai sektor bagi para wisatawan. Keamanan di terminal, diperjalanan dan di objek-objek wisata, di pusat-pusat perbelanjaan akan meningkatkan daya tarik suatu objek wisata maupun daerah tujuan wisata. Infrastruktur yang memadai dan terlaksana dengan baik di daerah tujuan wisata akan membantu meningkatkan fungsi sarana wisata, sekaligus membantu masyarakat dalam meningkatkan kualitas hidupnya.”*

Hal serupa juga terdapat di Sumatera Barat khususnya di kota Padang, terdapat beberapa lokasi wisata seperti di Pantai Carolina memiliki infrastruktur yang tidak memadai sebagai sarana dan prasarana pariwisata yang layak, selain jalan, transport untuk mengakses lokasi tersebut pun juga tidak mudah. Objek wisata yang terdapat di Pantai Carolina juga tidak terkelola dengan baik, mulai dari penjualan tiket masuk hingga sampai di tempat parkir. Padahal tidak jauh dari tempat lokasi Pantai Carolina terdapat juga obyek wisata Pantai Air Manis, yang apabila disandingkan sarana dan prasarananya dengan Pantai Carolina sangat terlihat sekali perbedaannya. Hal ini tentu saja sangat disayangkan, padahal Sumatera Barat khususnya kota Padang juga sedang gencar mengumandangkan dirinya sebagai Destinasi Pariwisata Nasional kepada turis mancanegara.

Adanya ketidak seimbangan pembangunan infrastruktur sarana dan prasarana pariwisata mungkin juga disebabkan dengan pengelolaan dana yang terlalu minim dan juga untuk urusan kepariwisataan merupakan urusan pilihan masing-masing dari daerah. Padahal setelah munculnya

Perpres Lintas Sektor Kepariwisataan tersebut pelaksanaan pendanaan merupakan tugas Tim Koordinasi Kepariwisataan, menurut Perpres Lintas Sektor Kepariwisataan tersebut, pendanaan juga bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau sumber dana lainnya yang sah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan

Sedangkan di DI Yogyakarta, menurut Dinas Pariwisata DI Yogyakarta pengelolaan dana kepariwisataan yang ada saat ini telah dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 UU Kepariwisataan, serta pendapatan yang diperoleh dari penyelenggaraan pariwisata telah dialokasikan untuk kepentingan pelestarian alam dan budaya sesuai amanat Pasal 59 UU Kepariwisataan. Anggaran kepariwisataan juga telah mendapat dukungan dari pemerintah daerah khususnya terdapat bantuan anggaran dari gubernur dalam penyelenggaraan kepariwisataan di DI Yogyakarta. Dengan adanya bantuan anggaran tersebut Dinas Pariwisata DI Yogyakarta berkomitmen untuk membangun sarana prasarana penunjang kepariwisataan seperti lahan parkir, wisata ramah difabel dan toilet bertaraf internasional.

## D. Pendanaan Kepariwisataan

### 1. Pengaturan tentang Pendanaan Kepariwisataan

Pendanaan pariwisata diatur dalam Pasal 57-61 UU Kepariwisataan. Menurut Pasal 57, pendanaan pariwisata menjadi tanggungjawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah daerah, pengusaha, dan masyarakat. Puspar UGM menyatakan Pendanaan yang diatur dalam ketentuan Pasal 57 UU Kepariwisataan harus dikaji kembali, sebab alokasi dana yang berasal dari APBN, APBD, atau sumber lain yang sah sangat terbatas jumlahnya. Perlu diciptakan strategi pendanaan model baru misalnya melalui libatkan masyarakat (*community based investment*). Hal ini sangat penting untuk mendorong minat masyarakat berperan serta secara aktif dalam mengelola usaha pariwisata berbasis masyarakat, mengingat berdasarkan Pasal 57 UU Kepariwisataan juga mengatur bahwa pendanaan pariwisata juga salah satunya bersumber dari masyarakat.

Kemudian, pengelolaan dana kepariwisataan yang bersumber dari berbagai sumber tersebut dilakukan berdasarkan prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas publik sesuai amanat Pasal 58 UU Kepariwisataan. Dalam Pasal 59 UU Kepariwisataan mengatur bahwa pemerintah daerah mengalokasikan sebagian dari pendapatan yang diperoleh dari penyelenggaraan pariwisata untuk kepentingan pelestarian alam dan budaya. Terkait pelaksanaan Pasal 58 dan 59 tersebut menurut Dinas Pariwisata DI Yogyakarta, pengelolaan dana kepariwisataan yang ada saat ini telah dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 UU Kepariwisataan, serta pendapatan yang diperoleh dari penyelenggaraan pariwisata telah dialokasikan untuk kepentingan pelestarian alam dan budaya sesuai amanat Pasal 59 UU Kepariwisataan. Anggaran kepariwisataan juga telah mendapat dukungan dari Pemerintah daerah khususnya terdapat bantuan anggaran dari gubernur dalam penyelenggaraan kepariwisataan di DI Yogyakarta. Dengan adanya bantuan anggaran tersebut Dinas Pariwisata DI Yogyakarta berkomitmen untuk membangun sarana prasarana penunjang kepariwisataan seperti lahan parkir, wisata ramah difabel dan toilet dengan standar internasional.

Selanjutnya, Pasal 60 mengatur mengenai pemberian insentif bagi pendanaan oleh pengusaha dan/atau masyarakat dalam pembangunan pariwisata di pulau kecil yang diatur dengan Peraturan Presiden. Terkait dengan Pasal 60, Peraturan Presiden yang menjadi amanat dari Pasal 60 tersebut belum diterbitkan karena “insentif” yang dimaksudkan dalam pasal tersebut maksudnya belum diatur secara jelas dalam UU Kepariwisataan menurut Kemenpar. Kemenpar mengartikan frasa “insentif” terkait dengan kemudahan mendapat berbagai “perizinan” sedangkan setelah tahun 2013 rezim perizinan itu sendiri tidak ada lagi di Kepariwisataan, yang ada hanya TDUP.

Kemudian, masih terkait pendanaan terdapat peluang pendanaan bagi usaha mikro dan kecil di bidang kepariwisataan yang diberikan oleh pemerintah dan pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 61 yang mana pengelolaan pendanaan tersebut dilakukan Badan

Promosi BPPI dan BPPD sebagai lembaga swasta dan bersifat mandiri yang memiliki fungsi sebagai koordinator promosi pariwisata yang dilakukan dunia usaha di pusat dan daerah serta sebagai mitra kerja pemerintah dan pemerintah daerah.

Pendanaan bagi BPPI dan BPPD sesuai dengan Pasal 42 ayat (2) UU Kepariwisataan diberikan bantuan dana yang bersumber dari APBN dan APBD yang bersifat hibah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemberian hibah tersebut oleh pemerintah daerah saat ini mengacu pada UU Pemerintahan Daerah dan beberapa aturan pelaksananya diantaranya Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2012 tentang Hibah Daerah (selanjutnya disebut PP Hibah Daerah), dan Permendagri Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial dari APBD, yang telah disempurnakan kembali dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari APBD.

## 2. Pengalokasian Dana Kepariwisataan

Pelaksanaan pengalokasian anggaran kepariwisataan di beberapa daerah tempat penghimpunan data dan informasi dalam rangka pemantauan pelaksanaan UU Kepariwisataan yaitu masih adanya kendala dalam pengalokasian dana pariwisata di daerah. Pengalokasian dana pariwisata saat ini didasarkan pada kebijakan pemerintah daerah dan ditetapkan oleh daerah dalam kebijakan umum anggaran daerah masing-masing. Kemampuan pendanaan daerah tentunya beragam melihat kemampuan pertumbuhan ekonomi, dan perkembangan pariwisata di daerah tersebut. Komitmen kepala daerah juga sangat diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dana pariwisata, selain itu besaran dana pariwisata juga disesuaikan dengan Rencana Kerja dan Anggaran-Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) yang ditetapkan oleh daerah masing-masing.

Dalam hal pengalokasian dana pariwisata untuk pengembangan sektor Pariwisata sebagaimana diatur dalam Pasal 57 dan Pasal 58

UU Kepariwisataan, FPP-UNP berpendapat bahwa pendanaan harus dilakukan dengan skala prioritas dan harus terkontrol serta transparan. Ketentuan Pasal 59 UU Kepariwisataan belum menjelaskan alokasi anggaran, seperti 20% (dua puluh persen) untuk pendidikan dari anggaran negara sehingga daerah tidak mengetahui berapa jumlah rentangan anggaran yang seharusnya dialokasikan untuk pariwisata. Selain itu, belum jelasnya alokasi dana untuk kepariwisataan akan menjadi masalah pendanaan BPPI. Pada kenyataannya sampai saat ini pendanaan untuk BPPI masih bergantung kepada APBN<sup>31</sup> dan obrolan ini sangat menunjukkan secara mandiri sesuai ketentuan Pasal 36 ayat (2) UU Kepariwisataan. Berdasarkan Pasal 41 ayat (1) huruf d UU Kepariwisataan, diatur BPPI, memiliki tugas menggalang pendanaan dari sumber selain APBN dan APBD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, pendanaan bagi BPPD dilakukan dalam bentuk hibah sesuai dengan Pasal 42 dan Pasal 49 UU Kepariwisataan. Ketentuan ini menjadi kendala bagi efektivitas kelembagaan BPPD yang tidak dapat mengakses pendanaannya sesuai yang diatur dalam UU Kepariwisataan tersebut karena terkendala bentuk subjek hukum dari asosiasi yang menjadi anggota BPPD yang dapat menerimanya. Bahwa anggota BPPD harus berbadan hukum, yang mana hal ini bertentangan dalam implementasinya karena keanggotaan BPPD yang diatur terdiri dari asosiasi pengusaha yang belum berbadan hukum.<sup>32</sup>

Pemberian hibah dan bantuan tersebut pada prinsipnya bersifat tidak mengikat atau terus menerus yang diartikan bahwa pemberian hibah dan bantuan tersebut akan sangat tergantung pada kemampuan keuangan dan urgensi serta kepentingan daerah dalam pemberian hibah dan bantuan tersebut, sehingga diharapkan hibah dan bantuan dimaksud akan dapat memberikan nilai manfaat bagi pemerintah daerah dalam mendukung terselenggaranya fungsi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Hibah daerah merupakan sumber penerimaan daerah yang berasal dari pemerintah dalam/luar negeri, badan/lembaga dalam/

<sup>31</sup> Diskusi dengan Badan Promosi Pariwisata Kota Yogyakarta dan Badan Promosi Pariwisata Kota Padang pada Penghimpunan Data dan Informasi dalam Rangka Pemantauan Pelaksanaan UU Kepariwisataan di Yogyakarta dan Sumatera Barat.

luar negeri atau perseorangan yang tidak perlu dibayar kembali. Hibah digunakan untuk mendukung pelaksanaan kegiatan daerah.

Sebagai tertib pengelolaan keuangan daerah, pengaturan hibah diatur menurut PP Hibah Daerah yang telah diubah dengan PP Nomor 2

Thn 2002. Berdasarkan PP Nomor 2 Thn 2002, hibah didefinisikan sebagai bantuan dan/atau penyaluran uang, barang, teknologi, jasa, dan/atau hak atas barang dan/atau teknologi, serta hak atas teknologi dan/atau hak atas teknologi lainnya yang diberikan oleh pemerintah daerah, atau oleh pemerintah daerah kepada pihak lain, baik secara langsung maupun melalui lembaga, organisasi, atau badan yang berada di bawah naungan pemerintah daerah, atau oleh pihak lain yang berada di bawah naungan pemerintah daerah, untuk mendukung pelaksanaan kegiatan daerah. Hibah diberikan dalam bentuk uang, barang, teknologi, jasa, dan/atau hak atas barang dan/atau teknologi lainnya yang diberikan oleh pemerintah daerah, atau oleh pemerintah daerah kepada pihak lain, baik secara langsung maupun melalui lembaga, organisasi, atau badan yang berada di bawah naungan pemerintah daerah, atau oleh pihak lain yang berada di bawah naungan pemerintah daerah, untuk mendukung pelaksanaan kegiatan daerah.

Pada dasarnya ada dua tipe hibah yakni hibah langsung dan hibah melalui lembaga, organisasi, atau badan yang berada di bawah naungan pemerintah daerah. Hibah langsung diberikan oleh pemerintah daerah kepada pihak lain, baik secara langsung maupun melalui lembaga, organisasi, atau badan yang berada di bawah naungan pemerintah daerah, atau oleh pihak lain yang berada di bawah naungan pemerintah daerah, untuk mendukung pelaksanaan kegiatan daerah. Hibah melalui lembaga, organisasi, atau badan yang berada di bawah naungan pemerintah daerah, atau oleh pihak lain yang berada di bawah naungan pemerintah daerah, untuk mendukung pelaksanaan kegiatan daerah.

Bahwa keanggotaan BPPD di setiap daerah sesuai dengan Pasal 45 UU Kepariwisataan yang mensyaratkan adanya wakil dari asosiasi kepariwisataan seperti ASITA, PHRI ataupun HPI mengakibatkan perencanaan kegiatan promosi pariwisata yang sudah dibuat oleh BPPD tidak sesuai dengan anggaran yang diberikan pemerintah karena rata-rata asosiasi kepariwisataan tersebut masih belum berbadan hukum, sehingga mengakibatkan tidak dapat dicairkannya anggaran hibah untuk BPPD yang berdampak pada pembangunan kepariwisataan tidak berjalan sesuai rencana dan banyak terjadi penyesuaian sehingga sasaran yang sudah direncanakan tidak tercapai.

BPPD Kota Padang menyatakan masalah pendanaan dikarenakan kesulitan akses pendanaan yang berasal dari hibah sesuai amanat Pasal 42 ayat (2) UU Kepariwisataan, dikarenakan adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengatur mengenai pedoman pemberian hibah dan bantuan sosial yang tidak dapat mengalokasikan hibah kepada selain Badan Hukum. Ditinjau dari keanggotaan, BPPD Kota Padang saat ini terdiri dari perwakilan asosiasi ASITA, PHRI ataupun HPI yang mana tidak semua asosiasi tersebut berbentuk badan hukum. Oleh karena tidak memenuhi syaratnya para anggota asosiasi BPPD Kota Padang, Walikota Padang tidak mengalokasikan dana kepada BPPD Kota Padang.

Dalam hal tujuan pembinaan pengelolaan keuangan daerah, Menteri Dalam Negeri menetapkan Permendagri Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial dari APBD melakukan pembinaan terhadap pengelolaan hibah dan bantuan sosial agar tercipta tertib administrasi, akuntabilitas dan transparansi pengelolaan hibah dan bantuan sosial yang bersumber dari APBD. Dalam Pasal 6 ayat 5 Permendagri Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial dari APBD, hibah yang diberikan kepada Badan dan Lembaga:

- a. Yang bersifat nirlaba, sukarela dan sosial yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- a. Yang bersifat nirlaba, sukarela dan sosial yang telah memiliki surat keterangan terdaftar yang diterbitkan oleh menteri dalam negeri, gubernur atau bupati/walikota; atau

- b. Yang bersifat nirlaba, sukarela bersifat sosial kemasyarakatan berupa kelompok masyarakat/ kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat, dan keberadaannya diakui oleh pemerintah pusat dan/ atau pemerintah daerah melalui pengesahan atau penetapan dari pimpinan instansi vertikal atau kepala satuan kerja perangkat daerah terkait sesuai dengan kewenangannya.

Hibah kepada badan dan lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (5) Permendagri Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial dari APBD diberikan dengan persyaratan paling sedikit sebagai berikut:

- a. Memiliki kepengurusan yang jelas di daerah yang bersangkutan;
- b. Memiliki surat keterangan domisili dari lurah/kepala desa setempat atau sebutan lainnya; dan
- c. Berkedudukan dalam wilayah administrasi pemerintah daerah yang bersangkutan.

Pendanaan BPPD dalam bentuk hibah saat ini berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Permendagri Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial Hibah berupa uang dicantumkan dalam RKA-PPKD berubah menjadi hibah berupa barang atau jasa yang dicantumkan dalam RKA-SKPD seperti pada Pasal 10 ayat (2). Hibah tersebut dianggarkan dalam kelompok belanja langsung yang diformulasikan kedalam program dan kegiatan, yang diuraikan kedalam jenis belanja barang dan jasa, obyek belanja hibah barang atau jasa dan rincian obyek belanja hibah barang atau jasa yang diserahkan kepada pihak ketiga/ masyarakat pada SKPD dalam hal ini adalah Dinas Pariwisata.

Pemberian hibah dengan berbasis program tersebut ditujukan untuk menunjang pencapaian sasaran program dan kegiatan pemerintah daerah sesuai urgensi dan kepentingan daerah dalam mendukung terselenggaranya fungsi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan,

rasionalitas, dan manfaat untuk masyarakat.<sup>33</sup> Saat ini sesuai dengan Permendagri No. 33 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan APBD tahun anggaran 2018 memuat bahwa Penyusunan RKP Tahun 2018 dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan Tematik, Holistik, Integratif, dan Spasial, serta kebijakan anggaran belanja berdasarkan *money follows program* dengan cara memastikan hanya program yang benar-benar bermanfaat yang dialokasikan dan bukan sekedar karena tugas fungsi Kementerian/Lembaga yang bersangkutan. Hal ini mengisyaratkan bahwa pencapaian prioritas pembangunan nasional memerlukan adanya koordinasi dari seluruh pemangku kepentingan, melalui pengintegrasian prioritas nasional/program prioritas/kegiatan prioritas yang dilaksanakan dengan berbasis kewilayahan.

Bawa dengan adanya hal tersebut, di beberapa daerah yang mempermasalahkan mengenai pendanaan BPPD dalam bentuk hibah yang diberikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan menghambat efektivitas kelembagaan BPPD dalam menjalankan program-program promosi pariwisata, hal ini dikarenakan hibah yang tidak dapat diberikan secara terus menerus, dan juga tidak dapat mendukung secara penuh tugas dan fungsinya sebagai mitra kerja pemerintah maupun Pemerintah daerah. Sehingga diperlukan mekanisme pendanaan yang baru kepada BPPD serta dilakukan secara berkelanjutan untuk mengakomodir tugas dan fungsinya sesuai dengan UU Kepariwisataan.

### a. Pendanaan Cagar Budaya

Pemerintah menyatakan bahwa terdapat permasalahan alokasi pendanaan cagar budaya yang dijadikan tujuan wisata, antara Pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Menurut Direktorat Jenderal Kebudayaan, hal tersebut disebabkan karena minimnya alokasi anggaran pemeliharaan cagar budaya yang ada di pemerintah daerah.

---

<sup>33</sup> Pasal 4 ayat (3) Permendagri Nomor 14 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Berdasarkan Pasal 57 UU Kepariwisataan, pendanaan pariwisata menjadi tanggung jawab antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, pengusaha, dan masyarakat. Selanjutnya, Pasal 98 UU Cagar Budaya juga menyatakan bahwa cagar budaya adalah tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Jika merujuk dua ketentuan tersebut, cagar budaya dan daerah wisata budaya sebagai lingkup kecil dari kepariwisataan, tentu menjadi tanggung jawab bersama Pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Namun berdasarkan Lampiran III Pembagian Urusan Pemerintahan di bidang kebudayaan pada UU Pemerintahan Daerah, diatur lebih lanjut bahwa soal kewenangan pengelolaan cagar budaya antara pemerintah dan pemerintah daerah digolongkan berdasarkan peringkat nasional, peringkat provinsi, dan peringkat kabupaten/kota. Tentunya kewenangan ini berimplikasi pada siapa yang mengalokasikan anggaran untuk cagar budaya dan daerah wisata budaya, apakah itu Pemerintah pusat atau pemerintah daerah.

Persoalan pendanaan cagar budaya perlu dilihat terlebih dahulu status peringkat pada suatu cagar budaya. Cagar budaya peringkat nasional menjadi kewenangan pemerintah sehingga tanggung jawab pendanaannya ada pada pemerintah, lalu cagar budaya peringkat provinsi atau kabupaten/kota menjadi kewenangan pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota sehingga tanggung jawab pendanaannya ada pada pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota.

#### Pasal 57 UU Kepariwisataan

*“Pendanaan pariwisata menjadi **tanggung jawab bersama** antara pemerintah, pemerintah paerah, pengusaha, dan masyarakat”.*

#### Pasal 98 UU Cagar Budaya

(1) *“Pendanaan Pelestarian Cagar Budaya menjadi **tanggung jawab bersama** antara pemerintah, pemerintah daerah, dan*

*masyarakat.*

- (2) Pendanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari:
- Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;*
  - Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;*
  - hasil pemanfaatan Cagar Budaya; dan/atau*
  - sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*
- (3) Pemerintah dan pemerintah Daerah **mengalokasikan anggaran** untuk perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan kompensasi cagar budaya dengan memperhatikan prinsip proporsional.
- (4) Pemerintah dan pemerintah daerah menyediakan dana cadangan untuk penyelamatan cagar budaya dalam keadaan darurat dan penemuan yang telah ditetapkan sebagai Cagar Budaya.”

Tabel 7. Lampiran III UU Pemerintahan Daerah  
Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Kebudayaan

No.	Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
5.	Cagar Budaya	a. Registrasi nasional cagar budaya. b. Penetapan cagar budaya peringkat nasional. c. Pengelolaan <b>cagar budaya peringkat nasional.</b> d. Penerbitan izin membawa cagar budaya ke luar negeri.	a. Penetapan cagar budaya peringkat provinsi. b. Pengelolaan <b>cagar budaya peringkat provinsi.</b> c. Penerbitan izin membawa cagar budaya ke luar Daerah provinsi.	a. Penetapan cagar budaya peringkat kabupaten/kota. b. Pengelolaan <b>cagar budaya peringkat kabupaten/kota.</b> c. Penerbitan izin membawa cagar budaya ke luar Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.

Selain itu, menurut Ditjen Kebudayaan Kemendikbud, permasalahan yang timbul mengenai pendanaan cagar budaya selanjutnya adalah mengenai pendanaan pemeliharaan cagar budaya

yang menjadi tujuan wisata, karena selama ini pendanaan untuk pemeliharaan cagar budaya lebih banyak menggunakan dana yang berasal dari pusat. Hal ini disebabkan karena minimnya alokasi anggaran pemeliharaan cagar budaya yang ada di pemerintahan daerah. Sementara jika mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemerintahan Daerah) yang seharusnya ditangani oleh pemerintah daerah. Selain itu pemerintah daerah belum mempunyai tim ahli cagar budaya untuk menetapkan cagar budaya yang ada di wilayahnya. Mengenai dana yang diperoleh dari luar negeri, adalah untuk pelestarian cagar budaya seperti Borobudur.

**b. Alokasi Anggaran Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk BPPI dan BPPD**

Dalam Pasal 36 ayat (2) ditegaskan BPPD merupakan lembaga swasta dan mandiri sama dengan GIPI yang juga lembaga mandiri. BPPI dan BPPD beranggapan bahwa seharusnya BPPI dan BPPD mendapatkan alokasi pendanaan dari Pemerintah dan pemerintah daerah sebab BPPI dibentuk dengan Peraturan Presiden dan BPPD dibentuk dengan Perkada.

Menurut Dinas Pariwisata DI Yogyakarta berlakunya Pasal 49 UU Kepariwisataan yang mengatur sumber pembiayaan BPPD berasal dari bantuan dana APBN dan APBD bersifat hibah sesuai ketentuan perundang-undangan, menjadi kendala bagi efektivitas kelembagaan BPPD yang tidak dapat mengakses pendanaan sesuai yang diatur dalam UU Kepariwisataan. Bahwa pengaturan hibah sendiri saat ini mewajibkan BPPD harus berbadan hukum, hal ini bertentangan di lapangan karena keanggotaan BPPD yang diatur terdiri dari asosiasi pengusaha salah satunya ASITA yang belum berbadan hukum. Untuk mengatasi hal tersebut, ASITA diusulkan untuk menjadi koperasi agar mempermudah pengurusan pendanaan pariwisata. Dinas Pariwisata DI Yogyakarta memberikan masukan agar pengaturan hibah yang ada saat ini dalam Peraturan Menteri

Dalam Negeri dapat disesuaikan dengan pengaturan hibah yang ada dalam UU Kepariwisataan.

Dalam hal pendanaan, satu sisi UU Kepariwisataan menegaskan BPPI dan BPPD bentuknya sebagai lembaga swasta dan mandiri, yang menghindari kewajiban Pemerintah atau pemerintah daerah untuk menyediakan anggaran untuk BPPI atau BPPD, namun pada sisi lainnya lembaga tersebut dibentuk oleh Pemerintah atau pemerintah daerah berdasarkan UU Kepariwisataan yang lazimnya disediakan anggarannya. Adanya ketidakjelasan mengenai status BPPI dan BPPD berimplikasi pada tidak adanya pendanaan dari Pemerintah atau pemerintah daerah selain bersifat hibah, sedangkan dana hibah setiap tahunnya setiap daerah berbeda-beda dan belum tentu dianggarkan. Berdasarkan hal tersebut BPPI dan BPPD menyatakan lembaga yang terbentuk berdasarkan undang-undang tersebut diperhatikan dan diberikan anggaran yang tetap dalam APBN atau APBD.

**c. Bagi Hasil Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi Bali**

Bali memiliki keunggulan destinasi pariwisata yang sudah mendunia. Karakteristik ini mendatangkan devisa yang besar bagi negara atau Pemerintah Pusat. Namun, Bali tidak memperoleh bagi hasil yang adil dari Pemerintah pusat, padahal pemasukan dari kepariwisataan di Bali mengalir deras ke kas negara (pemerintah). Ditambah lagi, Pemerintah Pusat menetapkan target 41% (empat puluh satu persen) kunjungan wisatawan kepada Bali untuk menggenjot pemasukan devisa dari bidang kepariwisataan.

Hal ini disebabkan karena adanya ketentuan bahwa alokasi dana bagi hasil pada Pasal 289 UU Pemerintahan Daerah, yang mana dana bagi hasil bersumber dari 3 sumber yakni pajak, cukai, dan sumber daya alam. Kepariwisataan tidak termasuk dalam tiga sumber tersebut, sehingga sumber pendapatan kepariwisataan tidak tergolong sebagai dana bagi hasil.

Bali bukanlah penghasil sumber daya alam, namun Bali memiliki keunggulan sebagai destinasi pariwisata kelas dunia. Pendapatan dari kepariwisataan di Bali seharusnya dibagi antara pemerintah dan pemerintah daerah, karena nominal pendapatan dari kepariwisataan Bali sangat besar yakni kurang lebih sekitar 50 triliun rupiah. Pendapatan tersebut sebenarnya dapat dimanfaatkan pemerintah daerah Bali untuk pembangunan pariwisata budaya, sehingga Bali seharusnya mendapatkan perlakuan khusus mengenai perimbangan keuangan dari sektor kepariwisataan.

#### **d. Pendanaan Pelatihan Sumber Daya Manusia**

Pasal 52 UU Kepariwisataan mengamanatkan pemerintah dan pemerintah daerah menyelenggarakan pelatihan sumber daya manusia pariwisata. Faktanya, berdasarkan pendapat Politeknik Pariwisata Negeri Lombok, pemerintah daerah tidak mengalokasikan anggaran yang cukup untuk pendanaan pelatihan sumber daya manusia sehingga pelatihan terhadap sumber daya manusia kepariwisataan menjadi minim dan menyebabkan banyak yang belum mampu dan belum memadai standar kualitas sesuai yang telah ditentukan oleh LSP.

#### **e. Pendanaan Pemerintah untuk Pengelolaan Taman Nasional**

Bawa di dalam taman nasional, dapat dilakukan kegiatan untuk kepentingan wisata alam dan pengelolaannya dilaksanakan oleh Pemerintah sebagaimana dinyatakan Pasal 31 ayat (1) dan Pasal 34 ayat (1) UU 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Biaya masuk yang ditetapkan kepada pengunjung wisata alam, masuk kedalam PNBP Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagaimana diatur pada Pasal 1 ayat (1) huruf p PP 12/2014 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Kementerian Kehutanan.

Namun faktanya pada seluruh taman nasional di Indonesia, PNBP yang terus mengalir ke kas negara tidak berbanding lurus dengan

pengelolaan taman nasional tersebut. Pengelolaan taman nasional dilakukan dengan anggaran yang minim sehingga kondisi taman nasional kurang baik dan menimbulkan ketidakpuasan pengunjung taman nasional. Persoalan ini pun mengakibatkan Dinas Pariwisata di daerah disalahkan karena dianggap tidak mengelola dengan baik taman nasional yang ada di wilayahnya, padahal tanggung jawab pengelolaan tersebut ada di pemerintah. Berdasarkan Pasal 57 UU Kepariwisataan dinyatakan bahwa pendanaan pariwisata menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, pengusaha, dan masyarakat, sehingga apabila terjadi permasalahan kondisi taman nasional kurang baik yang menjadi salah satu objek wisata akibat minimnya pendanaan berarti menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat bukan hanya menjadi tanggung jawab salah satu pihak saja.

## E. Peran serta Masyarakat dalam Pembangunan Kepariwisataan

Pariwisata saat ini menjadi kebutuhan dasar manusia serta menjadi bagian hak asasi manusia yang harus dihormati dan dilindungi. Dalam rangka penguatan hak pribadi masyarakat tersebut perlu dilakukan pembangunan kepariwisataan, serta sebagai upaya pemerataan kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat dalam menghadapi tantangan global.

Pembangunan kepariwisataan yang diamanatkan dalam UU Kepariwisataan dijadikan sarana untuk menciptakan kesadaran akan identitas nasional dan kebersamaan dalam keragaman. Pembangunan kepariwisataan dikembangkan dengan pendekatan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi untuk kesejahteraan rakyat dan pembangunan yang berorientasi pada pengembangan wilayah, bertumpu kepada masyarakat, dan bersifat memberdayakan masyarakat yang mencakup berbagai aspek, seperti sumber daya manusia, pemasaran, destinasi, ilmu pengetahuan dan teknologi, keterkaitan lintas sektor, kerja sama antarnegara, pemberdayaan usaha kecil, serta tanggung jawab dalam pemanfaatan sumber kekayaan alam dan budaya. Sehingga dalam hal ini partisipasi masyarakat berperan penting sebagai komponen utama dalam pembangunan pariwisata.

Partisipasi masyarakat dalam pariwisata diharapkan dapat berlangsung secara bertanggungjawab dan berkelanjutan. Partisipasi yang dimaksud adalah partisipasi masyarakat sebagai subjek dalam pelaksanaan rencana pembangunan kepariwisataan dan bukan sebagai objek didalamnya. Pelibatan masyarakat dalam pembangunan kepariwisataan dilakukan dengan menyesuaikan sesuai karakter masyarakat setempat, melalui proses dari tahap perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pariwisata sehingga muncul suatu sistem evaluasi dari kegiatan rencana pembangunan kepariwisataan dan menjadi masukan bagi proses pengembangan selanjutnya.

Menurut Puspar UGM, dalam tataran implementasi UU Kepariwisataan lebih banyak mengedepankan aspek industri pariwisata sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7 UU Kepariwisataan. Hal ini dapat dilihat dari aturan pelaksanaan yang diterbitkan lebih banyak mengatur mengenai usaha pariwisata saja. Seharusnya Pemerintah lebih seimbang dengan mengedepankan hal lain yang menunjang pariwisata bukan hanya semata-mata untuk kepentingan bisnis, misalnya perlindungan terhadap hak wisatawan yang telah diatur dalam *Global Code of Tourism*.

UU Kepariwisataan sendiri dibentuk untuk dapat menciptakan iklim yang kondusif dalam pembangunan kepariwisataan yang bersifat menyeluruh, untuk itu diperlukan dukungan dari Pemerintah, pemerintah daerah, serta dunia usaha. Dalam pelaksanaannya di beberapa daerah, masih terdapat beberapa masalah antara lain:

### 1. Pemahaman Masyarakat terhadap UU Kepariwisataan

Materi yang diatur dalam UU Kepariwisataan meliputi antara lain hak dan kewajiban masyarakat, wisatawan, pelaku usaha, peran Pemerintah dan Pemerintah daerah, pembangunan kepariwisataan yang komprehensif dan berkelanjutan, koordinasi lintas sektor, pengaturan kawasan strategis, pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah di dalam dan di sekitar destinasi pariwisata, badan promosi pariwisata, asosiasi kepariwisataan, standarisasi usaha, dan kompetensi pekerja pariwisata, serta pemberdayaan pekerja pariwisata melalui pelatihan

Hak dan kewajiban bagi masyarakat, wisatawan, pelaku usaha, Pemerintah dan Pemerintah daerah diatur dalam Pasal 18-Pasal 27 UU Kepariwisataan. Lebih lanjut dalam Pasal 19 UU Kepariwisataan, setiap orang berhak untuk: a. memperoleh kesempatan memenuhi kebutuhan wisata, b. melakukan usaha pariwisata, c. menjadi pekerja/buruh pariwisata; dan/atau d. berperan dalam proses pembangunan kepariwisataan. Dalam melakukan usaha pariwisata, ada beberapa hal yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha dan pekerja pariwisata seperti sertifikasi untuk mendukung peningkatan mutu produk pariwisata, pelayanan, dan pengelolaan kepariwisataan sesuai yang diatur pada PP Sertifikasi Kompetensi dan Usaha Pariwisata. Bahwa dari hasil pemantauan UU Kepariwisataan di daerah, masih banyak pelaku industri pariwisata belum menganggap penting adanya sertifikasi usaha pariwisata. Hal ini dapat terjadi dikarenakan kurangnya sosialisasi terhadap pelaksanaan sertifikasi usaha serta kurangnya kesadaran pengusaha pariwisata.

Selain itu, menurut pendapat LSU Sucofindo, tidak semua daerah memahami mengenai sertifikasi usaha, sejauh ini hanya Provinsi DKI Jakarta dan Surabaya yang sudah menerapkan dan mengimplementasikan kewajiban sertifikasi usaha bagi sektor pariwisata, sedangkan untuk daerah lain masih belum ada dukungan dari pemerintah daerah setempat agar mewajibkan usaha pariwisata dilakukan sertifikasi. Hal ini dapat dilihat dari sedikitnya jumlah usaha pariwisata yang sudah memiliki standar sertifikasi usaha. Padahal sesuai dengan Pasal 23 UU Kepariwisataan, pemerintah daerah seharusnya berkewajiban menciptakan iklim yang kondusif untuk perkembangan usaha pariwisata yang meliputi terbukanya kesempatan yang sama dalam berusaha, memfasilitasi, dan memberikan kepastian hukum. Sehingga dalam hal ini semua pemangku kepentingan harus lebih memahami secara betul mengenai hak dan kewajibannya sesuai dengan UU Kepariwisataan.

Sertifikasi usaha pariwisata sangat diperlukan dan dibutuhkan untuk mendukung pengembangan kegiatan kepariwisataan nasional dalam menghadapi persaingan globalisasi dan liberalisasi sektor jasa

baik di tingkat regional dan internasional, sehingga dalam hal ini apabila masih terdapat kurangnya pemahaman terhadap sertifikasi usaha maka pengembangan sektor pariwisata tidak dapat berjalan optimal dan pembangunan kepariwisataan seperti yang diupayakan sulit tercapai.

Permasalahan lainnya mengenai minimnya pengetahuan masyarakat terhadap kewajibannya untuk mendaftarkan usahanya terlebih dahulu kepada pemerintah dan pemerintah daerah sesuai Pasal 15 UU Kepariwisataan. Menurut Dinas Pariwisata DI Yogyakarta banyak pelaku usaha yang belum mengerti adanya UU Kepariwisataan, khususnya di bidang perhotelan di Yogyakarta yang belum semua daerah memiliki TDUP karena untuk usaha losmen terutama di desa wisata belum dapat terlaksana karena minimnya pengetahuan. Sebenarnya, jika sudah paham mengenai UU Kepariwisataan, masyarakat akan lebih mudah dalam menjalankan usaha pariwisatanya. Bagi pengusaha pariwisata yang telah mempunyai TDUP dan telah beroperasional minimal tiga bulan, wajib membuat Tanda Daftar Perusahaan (TDP). Hal ini ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri No. 18 Tahun 2016 tentang TDUP yang mempermudah pelaksanaan usaha pariwisata. Sebelum ada Peraturan Menteri No. 18 Tahun 2016 tentang TDUP, maka pengusaha pariwisata harus berbadan hukum. Dengan adanya Peraturan Menteri tersebut, pengusaha pariwisata tidak diwajibkan berbadan hukum, namun diperbolehkan berbadan usaha.

Maka dengan itu, bagi siapa saja yang hendak menyelenggarakan usaha pariwisata diharapkan dapat memahami terlebih dahulu mengenai persyaratan yang telah diatur dalam UU Kepariwisataan sebagai salah satu syarat untuk menciptakan iklim yang kondusif dalam pembangunan kepariwisataan.

## 2. Penyelenggaraan Kepariwisataan Belum Sesuai dengan Prinsip Kearifan Lokal

Sesuai dengan Pasal 5 UU Kepariwisataan menyebutkan salah satunya bahwa kepariwisataan diselenggarakan dengan prinsip menjunjung tinggi hak asasi manusia, keragaman budaya, dan kearifan

lokal. Hal ini sejalan dengan pembangunan kepariwisataan yang merupakan 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.

Menurut FPP-UNP, prinsip-prinsip kepariwisataan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 UU Kepariwisataan belum sepenuhnya dapat dilaksanakan terutama pada unsur kearifan lokal, keterpaduan antar sektor dan menjunjung tinggi norma agama. Dalam kearifan lokal “*adat bersandi syara*’, *syara’ bersandi kitabullah*” yang mana kearifan lokal Minangkabau ini belum dapat digali dengan baik. Senada dengan hal tersebut, Dinas Pariwisata Sumatera Barat menerangkan bahwa adanya pandangan negatif dari masyarakat tentang kepariwisataan sehingga Dinas Pariwisata Sumatera Barat menyelenggarakan gerakan sadar wisata yang isi kegiatannya menyelenggarakan sosialisasi dan pelatihan kepada masyarakat terutama pada masyarakat yang tinggal di sekitar lokasi pariwisata. Masyarakat diberikan pelatihan untuk melayani wisatawan dengan baik dan benar tanpa mengurangi nilai-nilai sosial dan budaya yang ada.

Jika ditelaah lebih lanjut, salah satu tujuan dari kepariwisataan yaitu memajukan kebudayaan, maka kepariwisataan harus diselenggarakan sesuai dengan prinsip kearifan lokal. Budaya mencerminkan keadaan sosial dan alam suatu wilayah yang kemudian menjadi daya tarik wisata. Sehingga diharapkan kepariwisataan dapat diselenggarakan sesuai dengan prinsip kearifan lokal untuk mendukung tujuan kepariwisataan sesuai yang diamanatkan undang-undang.



## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil kajian, analisis dan evaluasi hasil pemantauan pelaksanaan UU Kepariwisataan yang telah dilakukan pemantauan oleh Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang Badan Keahlian DPR RI, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan UU Kepariwisataan belum optimal karena terdapat kendala/masalah terkait aspek substansi hukum, struktur hukum, sarana dan prasarana, pendanaan dan budaya hukum masyarakat.

#### **1. Substansi Hukum Kepariwisataan**

Pada substansi hukum dalam UU Kepariwisataan, masih terdapat permasalahan dalam lingkup norma dan implementasi substansi, antara lain:

No.	Ketentuan Pasal UU Kepariwisataan	Keterangan
1.	<p><i>Pasal 4</i></p> <p><i>“Kepariwisataan bertujuan untuk:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li><i>a. meningkatkan pertumbuhan ekonomi;</i></li><li><i>b. meningkatkan kesejahteraan rakyat;</i></li><li><i>c. menghapus kemiskinan;</i></li><li><i>d. mengatasi pengangguran;</i></li><li><i>e. melestarikan alam, lingkungan, dan sumber daya;</i></li><li><i>f. memajukan kebudayaan;</i></li><li><i>g. mengangkat citra bangsa;</i></li><li><i>h. memupuk rasa cinta tanah air;</i></li><li><i>i. memperkuuh jati diri dan kesatuan bangsa; dan</i></li><li><i>j. mempererat persahabatan antarbangsa.”</i></li></ul>	<p>Pasal 4 UU Kepariwisataan tersebut belum mengakomodir tujuan pemajuan dan perlindungan terhadap kebudayaan sebagai salah satu tujuan dibentuknya UU Kepariwisataan. Adanya kekosongan hukum untuk mengakomodir kebutuhan masyarakat tersebut menyebabkan perlu adanya sebuah norma di dalam UU Kepariwisataan yang secara jelas mengamanatkan adanya perlindungan berupa affirmative action terhadap kebudayaan di daerah melalui pemerintah daerah.</p> <p>Pasal 4 UU Kepariwisataan belum sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf a UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu “asas kejelasan tujuan” karena kurangnya mengatur tujuan pemajuan dan perlindungan terhadap</p>

		kebudayaan yang merupakan identitas bangsa Indonesia.
2.	<p><i>Pasal 13 ayat (4)</i></p> <p><i>"Kawasan pariwisata khusus ditetapkan dengan undang-undang."</i></p>	<p>Pasal 13 ayat (4) UU Kepariwisataan yang mengamanatkan dibentuknya undang-undang baru tentang Kaparsus tidak menjadi perhatian khusus oleh pemerintah untuk dilaksanakan. Hal ini karena materi Kaparsus telah diatur dalam UU Kawasan Ekonomi Khusus.</p> <p>Pasal 13 ayat (4) UU Kepariwisataan belum sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur Pasal 5 huruf e UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu "asas kedayagunaan dan kehasilgunaan". Karena pasal tersebut tidak benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat dan materi muatannya telah diatur dalam UU Kawasan Ekonomi Khusus.</p>
3.	<p><i>Pasal 50 ayat (4)</i></p> <p><i>"Gabungan Industri Pariwisata Indonesia bersifat mandiri dan dalam melakukan kegiatannya bersifat nirlaba"</i></p>	<p>Keberadaan frasa "dalam melakukan kegiatannya bersifat nirlaba" dinilai oleh GIPI memberatkan kerja organisasi untuk mengumpulkan dana bagi operasional organisasi.</p> <p>Oleh karena itu, frasa tersebut juga menghambat penerapan "asas kedayagunaan dan kehasilgunaan" yang tertera dalam Pasal 5 huruf e UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan karena keberadaannya menghalangi GIPI untuk mendapatkan manfaat sebesar-besarnya guna keberlangsungan roda organisasi.</p>
4.	<p><i>Pasal 60</i></p> <p><i>"Pendanaan oleh pengusaha dan/ atau masyarakat dalam pembangunan pariwisata di pulau kecil diberikan insentif yang diatur dengan Peraturan Presiden"</i></p>	<p>Definisi "insentif" memiliki kerancuan karena insentif berkaitan dengan kemudahan mendapat perizinan, sedangkan pada tahun 2013 rezim perizinan sudah tidak ada lagi dan yang digunakan saat ini adalah TDUP. Ketentuan TDUP diatur melalui Permen TDUP dan bukan dengan peraturan presiden sebagaimana amanat pasal</p>

		<p>ini. Selain itu, ketentuan yang sama juga diatur dalam Pasal 23 ayat (2) UU Pengelolaan Wilayah Pesisir.</p> <p>Pasal 60 UU Kepariwisataan belum sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur Pasal 5 huruf e UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu "asas kedayagunaandan kehasilgunaan". Hal ini dikarenakan terdapat dua ketentuan yang sama dalam undang-undang yang berbeda, dan pasal tersebut belum ditetapkan peraturan pelaksananya.</p>
5.	<p><i>Pasal 60</i></p> <p><i>"Pendanaan oleh pengusaha dan/ atau masyarakat dalam pembangunan pariwisata di pulau kecil diberikan insentif yang diatur dengan Peraturan Presiden"</i></p> <p><i>Pasal 62</i></p> <p>(1) <i>"Setiap wisatawan yang tidak mematuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dikenai sanksi berupa teguran lisan disertai dengan pemberitahuan mengenai hal yang harus dipenuhi.</i></p> <p>(2) <i>Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>a. teguran tertulis;</i></li> <li><i>b. pembatasan kegiatan usaha; dan</i></li> <li><i>a.c.pembekuan sementara kegiatan usaha.</i></li> <li><i>d. pembatasan kegiatan usaha; dan</i></li> <li><i>e. pembekuan sementara kegiatan usaha.</i></li> </ul> <p>(3) <i>Teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf adikenakan kepada pengusaha paling banyak 3 (tiga) kali.</i></p> <p>(4) <i>Sanksi pembatasan kegiatan usaha dikenakan kepada pengusaha yang</i></p>	<p>Pasal 62 dan Pasal 63 UU Kepariwisataan hanya mengatur mengenai sanksi administratif yang mungkin mengenai wisatawan yang melanggar ketentuan Pasal 25 saja, namun tidak memuat kejelasan mengenai institusi kementerian/lembaga mana yang memberikan sanksi terhadap wisatawan yang melanggar tersebut. Selain itu, apabila pemberian sanksi administratif diterapkan sebagaimana ketentuan tersebut, hal ini juga belum diatur mengenai lembaga mana yang akan melakukan pengawasan.</p> <p>Pasal 62 dan Pasal 63 UU Kepariwisataan belum sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf d UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu "asas dapat dilaksanakan" karena terdapat kerancuan siapa yang akan melakukan pengawasan dan tidak adanya kewenangan penyidikan. Selain itu juga belum sesuai dengan Pasal 5 huruf e UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu "asas kedayagunaandan kehasilgunaan". Hal ini disebabkan karena sanksi dalam pasal-pasal tersebut tidak digunakan oleh penegak hukum dalam memberikan sanksi bagi pelanggar.</p>

	<p><i>tidak mematuhi teguran sebagaimana dimaksud pada ayat (3).</i></p> <p>(5) <i>Sanksi pembekuan sementara kegiatan usaha dikenakan kepada pengusaha yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4)."</i></p>
--	---

Sebagai tambahan, Kemenpar mengusulkan perlunya dilakukan penyempurnaan dengan menghapus beberapa pasal, antara lain:

- a. Pasal 13 ayat (4) UU Kepariwisataan mengenai Kawasan Pariwisata Khusus;
- b. Pasal 11 UU Kepariwisataan "*Pemerintah bersama lembaga yang terkait dengan kepariwisataan menyelenggarakan penelitian dan pengembangan kepariwisataan untuk mendukung pembangunan kepariwisataan*" agar diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait penelitian;
- c. Pasal 36–Pasal 49 UU Kepariwisataan mengenai Badan Promosi Pariwisata Indonesia dan Badan Promosi Pariwisata Daerah;
- d. Pasal 60 UU Kepariwisataan mengenai insentif dalam hal pendanaan oleh pengusaha dan/atau masyarakat dalam pembangunan pariwisata di pulau kecil.

Selain itu, terdapat perkembangan dalam sektor pariwisata yang belum didukung pengaturannya dalam UU Kepariwisataan yaitu:

- a. Pemberdayaan Komunitas

Pemberdayaan komunitas dalam pengembangan pariwisata belum diatur dalam UU Kepariwisataan sehingga pengelolaan pariwisata berbasis komunitas belum memiliki legitimasi hukum.

- b. Desa Wisata

Program desa wisata sebagai bagian dari pemberdayaan masyarakat belum diatur dalam UU Kepariwisataan. Dalam

program desa wisata terdapat beberapa usaha pariwisata yang dalam pelaksanaannya sulit untuk didaftarkan TDUP.

## **2. Struktur Hukum/Kelembagaan dan Hubungan Tata Kerja Kepariwisataan**

Pada struktur hukum/kelembagaan dalam UU Kepariwisataan, masih terdapat permasalahan dalam lingkup norma dan implementasi substansi, antara lain:

### **a. Kelembagaan Kepariwisataan**

Kewenangan dalam urusan kepariwisataan diatur melalui dua ketentuan yaitu UU Kepariwisataan dan UU Pemerintahan Daerah. UU Kepariwisataan melibatkan pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, BPPI, BPPD dan GIPI. Sedangkan dalam UU Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pariwisata merupakan urusan pemerintahan pilihan yang membagi kewenangan antara pemerintah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

### **b. Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Wewenang Kepariwisataan**

#### **1) Pemerintah**

Berdasarkan Pasal 28 UU Kepariwisataan, Pemerintah, dalam hal ini adalah Kemenpar, berperan sebagai regulator dalam menentukan kebijakan kepariwisataan, eksekutor atau pelaksana dalam melaksanakan kebijakan kepariwisataan, dan sekaligus sebagai evaluator dalam mengawasi penyelenggaraan kepariwisataan. Khusus pada sektor promosi pariwisata, Kemenpar bekerjasama dengan BPPI sebagai mitra kerja namun belum jelas bagaimana pembagian kewenangan, tugas, dan fungsi antara keduanya agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan sehingga menghambat upaya promosi pariwisata.

Dalam UU Pemerintahan Daerah terdapat dua ketentuan yang mengatur kewenangan pemerintah dalam kepariwisataan, yaitu Pasal 13 ayat (3) dan ayat (4), dan Lampiran UU

Pemerintahan Daerah halaman 108 yang dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a) Ketentuan yang mengatur terkait penetapan dan pengelolaan daya tarik wisata dan destinasi pariwisata, kedua ketentuan tersebut telah sesuai dan tidak saling bertentangan.
- b) Ketentuan yang mengatur terkait pemasaran pariwisata dalam dan luar negeri mengenai daya tarik, destinasi dan kawasan strategis pariwisata nasional, UU Pemerintahan Daerah mengatur lebih rinci dari UU Kepariwisataan. Oleh karena itu, UU Kepariwisataan perlu dilakukan penyesuaian untuk melengkapi materi muatan yang lebih lengkap.
- c) Ketentuan yang mengatur terkait pengembangan ekonomi kreatif nasional dan kapasitas sumber daya manusia, UU Pemerintahan Daerah berwenang melakukan pengembangan, penyelenggaraan serta peningkatan sumber daya manusia, sedangkan dalam UU Kepariwisataan hanya berwenang dalam kebijakan pengembangan sumber daya manusia.

Dengan demikian, masih terdapat perbedaan diantara UU Kepariwisataan dan UU Pemerintahan Daerah mengenai kewenangan pemerintah, sehingga butuh penyesuaian antara UU Kepariwisataan dengan UU Pemerintahan Daerah perihal tersebut.

Permasalahan lainnya adalah belum maksimalnya upaya pengawasan dari pihak Pemerintah dalam penyelenggaraan kepariwisataan di Indonesia dan di daerah, sehingga menimbulkan beberapa permasalahan seperti TDUP, tenaga kerja asing, masalah standardisasi dan sertifikasi usaha, sertifikasi kompetensi tenaga kerja dan lain sebagainya. Atas hal tersebut maka timbul akibat yang disebabkan oleh kurangnya pengawasan dalam penyelenggaraan kepariwisataan, yaitu berupa sulitnya melaksanakan penegakkan hukum dalam pelanggaran kepariwisataan.

## 2) Pemerintah Daerah

Pasal 29 dan Pasal 30 UU Kepariwisataan memberikan kewenangan pada pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota untuk menetapkan destinasi pariwisata dan melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata, namun apabila hal tersebut terjadi di wilayah lintas daerah, maka akan terdapat ketidakjelasan kewenangan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota, sehingga terkadang menimbulkan tumpang tindih kewenangan atau bahkan menimbulkan pengambilan kewenangan yang sebenarnya bukan merupakan kewenangan dari pemerintah daerah tersebut. Hal tersebut disebabkan karena tidak adanya pengaturan secara jelas perihal urusan kepariwisataan yang berada di lintas daerah dalam UU Kepariwisataan.

Pasal 29 dan Pasal 30 UU Kepariwisataan tersebut yang mengatur kewenangan pemerintah daerah dalam urusan kepariwisataan juga belum sesuai dan belum secara jelas mengatur kewenangan pemerintah daerah seperti yang diatur dalam UU Pemerintahan Daerah, sehingga masih butuh dilakukannya penyesuaian.

Permasalahan lainnya adalah kurangnya koordinasi dan kerja sama antara dinas pariwisata sebagai perwakilan pemerintah daerah dengan BPPD dalam melakukan promosi pariwisata di daerah, sedangkan dalam ketentuan Pasal 29 huruf f, Pasal 30 huruf f dan Pasal 49 UU Kepariwisataan, baik pemerintah daerah dan BPPD, keduanya memiliki fungsi/tugas untuk melakukan promosi pariwisata. Permasalahan tersebut disebabkan karena kurang efektifnya pembentukan dan pelaksanaan tugas dari BPPD di beberapa daerah.

Lalu mengenai kurang maksimalnya pelaksanaan kewajiban pemerintah untuk melakukan pengembangan sumber

daya manusia di bidang kepariwisataan berdasarkan Pasal 52 UU Kepariwisataan yang menyatakan:

*"Pemerintah dan Pemerintah Daerah menyelenggarakan pelatihan sumber daya manusia pariwisata sesuai dengan ketentuan peraturan-perundang-undangan".*

Hal tersebut disebabkan oleh kurang tersedianya Lembaga Sertifikasi Profesi (LSP) dan kurangnya kegiatan pelatihan sumber daya manusia di bidang kepariwisataan.

### 3) Badan Promosi Pariwisata Indonesia (BPPI)

Kurangnya koordinasi antara BPPI dan BPPD dalam pelaksanaan Pasal 41 UU Kepariwisataan yang menyatakan:

*"Badan Promosi Pariwisata Indonesia mempunyai fungsi sebagai koordinator promosi pariwisata yang dilakukan dunia usaha di pusat dan daerah dan mitra kerja Pemerintah dan Pemerintah Daerah"*

Kurangnya koordinasi antara BPPI dan BPPD menyebabkan implementasi ketentuan tersebut dirasa belum efektif dan menimbulkan kurangnya sinergi antar program-program dari antar pihak. Hal tersebut salah satunya disebabkan oleh kurangnya eksistensi dari BPPD di beberapa daerah dalam melaksanakan tugasnya di bidang promosi pariwisata daerah.

### 4) Badan Promosi Pariwisata Daerah (BPPD)

Pasal 48 ayat (1) dan ayat (2) UU Kepariwisataan memberikan tugas dan fungsi BPPD dalam upaya promosi pariwisata, namun pada pelaksanaannya BPPD di beberapa daerah tidak melaksanakan kewajiban, tugas, dan wewenangnya dengan baik dalam hal upaya promosi pariwisata. Hal ini disebabkan karena kurangnya eksistensi dan komitmen dibentuknya BPPD dalam melakukan kegiatan upaya promosi pariwisata.

## 5) Gabungan Industri Pariwisata Indonesia (GIPI)

Pasal 50 ayat (2) UU Kepariwisataan yang mengatur mengenai keanggotaan GIPI yang terdiri dari:

- a. pengusaha pariwisata;
- b. asosiasi usaha pariwisata;
- c. asosiasi profesi; dan
- d. asosiasi lain yang terkait langsung dengan pariwisata.

Namun terdapat permasalahan perihal adanya ketidakjelasan pengaturan mengenai asosiasi-asosiasi kepariwisataan apa saja yang dapat terlibat dalam penyelenggaraan kepariwisataan di Indonesia, sehingga menimbulkan adanya beberapa asosiasi kepariwisataan yang tidak jelas dan tidak bertanggung jawab bergabung dalam kegiatan kepariwisataan termasuk dalam kepengurusan BPPD di beberapa daerah.

## c. Hubungan Tata Kerja Kepariwisataan

### 1) Mekanisme Kerja dalam Koordinasi Lintas Sektor Kepariwisataan

Hubungan koordinasi lintas sektor yang dilakukan oleh pemerintah, diatur dalam Pasal 33 sampai dengan Pasal 35 UU Kepariwisataan. Koordinasi lintas sektor tersebut secara teknis telah diatur dalam Perpres Lintas Sektor Kepariwisataan. Berdasarkan Peraturan Presiden tersebut maka dibentuk Tim Koordinasi Kepariwisataan guna memperlancar pelaksanaan koordinasi strategis lintas sektor yang dilakukan oleh pemerintah, yang dimana hubungan kerja Tim Koordinasi Kepariwisataan bersifat koordinatif dan konsultatif dalam rangka sinkronisasi, harmonisasi, dan integrasi kebijakan dan program masing-masing kementerian/lembaga dalam penyelenggaraan kepariwisataan.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa koordinasi lintas sektor yang dilakukan pemerintah yaitu dalam urusan kebijakan,

program dan kegiatan kepariwisataan. Dalam koordinasi lintas sektor tersebut tentunya dibutuhkan beberapa pihak sebagai pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan kepariwisataan pada masing-masing bidang berdasarkan UU Kepariwisataan, yaitu dengan adanya pihak-pihak sebagai perwakilan unsur pemerintah. Beberapa pihak yang diatur di dalam UU Kepariwisataan ini terdiri dari beberapa instansi pemerintah yang diuraikan dalam Penjelasan Pasal 33 UU Kepariwisataan.

## 2) Mekanisme Kerja dalam Penyelenggaraan Pembangunan Kepariwisataan

Pembangunan kepariwisataan identik dan tidak dapat terlepas dari penyusunan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan baik lingkup nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, sehingga pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota berdasarkan Pasal 28, Pasal 29, dan Pasal 30 UU Kepariwisataan memiliki kewenangannya masing-masing dalam menyusun Rencana Induk Pembangunan. Dalam melaksanakan kewenangannya tersebut, pemerintah dan pemerintah daerah melibatkan pemangku kepentingan yang terlibat dalam penyelenggaraan kepariwisataan di lingkup wilayah tersebut.

Berdasarkan pemantauan UU Kepariwisataan di beberapa daerah,<sup>10</sup> pemerintah<sup>11</sup> dan pemerintah<sup>12</sup> daerah<sup>13</sup> tetap dilakukan melaksanakan penyusunan Rencana Induk Pembangunan tersebut sesuai dengan amanat UU Kepariwisataan dengan melibatkan para pemangku kepentingan. Namun demikian, masih terdapat permasalahan dalam implementasinya seperti indikasi pembangunan kepariwisataan yang seiring berjalannya waktu hanya berdasarkan motif bisnis ekonomi dan dilaksanakan dengan dominasi nilai-nilai modernisasi, dan tidak memperhatikan lagi nilai-nilai budaya maupun ciri khas daerah setempat.

### 3) Mekanisme Kerja dalam Penyelenggaraan Promosi Pariwisata

Penyelenggaraan promosi pariwisata menjadi tanggung jawab baik pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota, hal tersebut diamanatkan oleh Pasal 28 huruf i, Pasal 29 huruf f, dan Pasal 30 huruf f. Komitmen pemerintah dan pemerintah daerah dalam memfasilitasi dan melakukan upaya promosi pariwisata berdasarkan UU Kepariwisataan, dapat dilihat dari adanya amanat UU Kepariwisataan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah, yaitu pemerintah dengan membentuk BPPI berdasarkan Pasal 36 UU Kepariwisataan dan pemerintah daerah yang membentuk BPPD berdasarkan Pasal 43 ayat (1) UU Kepariwisataan.

Namun, secara nyata pelaksanaan amanat UU Kepariwisataan tersebut tidak selalu berjalan lancar, terbukti dari masih terdapat beberapa daerah yang belum memiliki BPPD, atau bahkan daerah tersebut sudah memiliki BPPD namun tidak dapat berjalan efektif dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya serta koordinasinya bersama pemerintah daerah, seperti yang dirasakan oleh Dinas Parekraf Sumatera Barat dengan BPPD Provinsi Sumatera Barat. Padahal pemerintah dan BPPI serta pemerintah daerah merupakan 2 (dua) lembaga/organisasi yang seharusnya saling mendukung dan melengkapi sebagai mitra kerja dalam upaya promosi pariwisata di Indonesia dan/atau lingkup wilayah masing-masing pemerintah daerah.

Permasalahan lain yaitu selain pemerintah, pemerintah daerah, BPPI, BPPD dan GIPI yang menjadi subjek yang diatur dalam UU Kepariwisataan, terdapat pengusaha pariwisata. *“Adanya perusahaan sebaiknya berapar kekelayangan, yaitu apabila”* sesuai dengan amanat Pasal 22 huruf b UU Kepariwisataan mengenai hak dari pengusaha pariwisata, yang berbunyi “*b. membentuk dan menjadi anggota asosiasi kepariwisataan*” maka seharusnya asosiasi-asosiasi dari pengusaha pariwisata juga

ikut diatur di dalam UU Kepariwisataan, karena mereka juga turut andil dalam urusan kepariwisataan di Indonesia, beberapa diantaranya asosiasi pengusaha pariwisata di Indonesia yang sudah terbentuk dan berjalan sampai sekarang yaitu ASITA, HPI dan PHRI.

Hal ini menurut BPPB Provinsi Nusa Tenggara Barat memerlukan kejelasan pihak asosiasi mana yang dapat terlibat dalam penyelenggaraan kepariwisataan khususnya dalam keanggotaannya di BPPI dan/atau BPPD untuk melakukan upaya promosi pariwisata, untuk mencegah adanya asosiasi lain yang tidak jelas dan tidak bertanggung jawab dalam penyelenggaraan kepariwisataan di Indonesia.

#### 4) Mekanisme Kerja dalam Penyelenggaraan Pelatihan Sumber Daya Manusia di Bidang Kepariwisataan

Pelatihan sumber daya manusia di bidang kepariwisataan oleh pemerintah dan pemerintah daerah merupakan hal yang sangat penting, mengingat sumber daya manusia merupakan unsur yang terlibat langsung dalam penyelenggaraan kepariwisataan tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 52 UU Kepariwisataan.

Ketentuan tersebut tidak mewajibkan kepada pemerintah dan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pelatihan sumber daya manusia di bidang kepariwisataan. Apabila melihat pada Pasal 23 ayat (1) UU Kepariwisataan tentang Kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah, maka juga tidak terdapat kewajiban untuk melaksanakan penyelenggaraan pelatihan sumber daya manusia di bidang pariwisata. Hal ini berimplikasi pada kurangnya kualitas sumber daya manusia di bidang pariwisata di Indonesia, sehingga dikhawatirkan semakin beratnya daya saing tenaga kerja di bidang kepariwisataan di Indonesia baik yang merupakan warga negara Indonesia sendiri maupun warga negara asing.

## 5) Mekanisme Kerja dalam Penentuan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional

Pasal 12 ayat (1) huruf c yang mengatur ketentuan tentang aspek dalam penetapan kawasan strategis yaitu lokasi strategis yang berperan menjaga persatuan bangsa dan keutuhan wilayah. Dalam penentuan lokasi strategis tersebut, terdapat ketidaksinkronan antara penetapan KSPN dengan KSN yang dimiliki oleh Kementerian ATR.

Pariwisata merupakan kegiatan yang diwujudkan dan digambarkan dalam pola ruang yang didukung oleh struktur ruang yang berupa infrastruktur. Sifat rencana tata ruang salah satunya adalah hierarki (diatur dalam PP No. 26 Tahun 2008 yang diubah dengan PP No. 13 Tahun 2017) yang mengatur tentang hal-hal yang sifatnya strategis dan bukan detail dan perencanaan secara detail dari perencanaan tata ruang secara hierarki tersebut diatur dalam UU Penataan Ruang. Dalam rangka pengaturan kepariwisataan, seperti di kawasan Candi Borobudur diatur secara detail hingga pada skala bangunan, pengaturan seperti ini dilaksanakan dalam rencana tata ruang kawasan Kyoto di Jepang yang melakukan pengaturan hingga detail bahan bangunan. Namun menurut Kementerian ATR, semua kawasan strategis pariwisata nasional tidak serta merta ditetapkan menjadi kawasan strategis nasional dalam rencana tata ruang nasional.

Terkait tata ruang dan program-program pariwisata yang berkaitan dan berimplikasi terhadap tata ruang harus tertera dalam rencana tata ruang. Sebagai contoh, kawasan Labuan Bajo, ketika investor tertarik melakukan investasi, dalam rencana tata ruangnya tidak tercantum rencana strategis pariwisata sehingga tidak dapat dilakukan investasi yang diinginkan.

Rencana tata ruang ini berpengaruh dalam proses perizinan. Apabila dipaksakan dibuat kebijakan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang ada, maka kepala daerah ataupun

yang memberikan izin dapat dikenakan sanksi pidana. Oleh karenanya, rencana tata ruang harus dibuat secara komprehensif yang merupakan konsensus yang mewadahi kepentingan banyak pihak. Ketentuan-ketentuan terkait kepariwisataan seharusnya menegaskan adanya kesesuaian dengan rencana tata ruang sehingga rencana induk kepariwisataan harus masuk dalam rencana tata ruang. Pengaturan perencanaan tata ruang di daerah mengacu pada Permendagri Penyelenggaraan Penataan Ruang Di Daerah.

#### d. Pengawasan Penyelenggaraan Kepariwisataan

Pasal 23 ayat (2) UU Kepariwisataan terkait pengawasan dan pengendalian kepariwisataan dilaksanakan dengan Perpres Pengawasan dan Pengendalian Kepariwisataan. Perpres tersebut memberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan kepada menteri, gubernur, dan bupati/walikota.

Pengawasan oleh gubernur dan bupati/walikota dilakukan satuan kerja perangkat daerah yang menangani bidang pengawasan, dan apabila tidak ada maka gubernur dan bupati/walikota dapat menunjuk satuan kerja perangkat daerah lainnya. UU Kepariwisataan juga memberikan kewenangan yang berkaitan dengan pengawasan kepariwisataan kepada pemerintah melalui amanat Pasal 28 huruf f dan huruf m UU Kepariwisataan

Berdasarkan peraturan-peraturan tersebut di atas, pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban dan berwenang dalam pengawasan kepariwisataan. Namun, selama ini pengawasan kepariwisataan yang dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah masih belum optimal, terlihat dari adanya beberapa permasalahan antara lain mengenai TDUP, masalah tenaga kerja asing, masalah standardisasi dan masalah sertifikasi usaha, masalah sertifikasi kompetensi tenaga kerja dan lain sebagainya.

Terjadinya permasalahan-permasalahan tersebut disebabkan karena kurangnya pengawasan yang dilakukan pemerintah dan

pemerintah daerah dalam penyelenggaraan kepariwisataan, serta masih banyaknya sistem, regulasi dan eksekusi yang harus dibenahi dalam melaksanakan fungsi pengawasan kepariwisataan tersebut.

#### e. Penegakkan Hukum Kepariwisataan

UU Kepariwisataan mengatur pemberian sanksi administrasi dan ketentuan pidana. Pasal 62 UU Kepariwisataan mengatur mengenai sanksi administrasi yang dilakukan oleh wisatawan, dan Pasal 63 UU Kepariwisataan mengatur mengenai sanksi administratif yang dilakukan oleh pengusaha pariwisata. Untuk ketentuan pidana diatur dalam Pasal 64 UU Kepariwisataan.

Pasal-pasal mengenai sanksi administratif dan ketentuan pidana dalam UU Kepariwisataan tersebut masih belum memiliki kejelasan dan ketegasan mengenai siapa yang memiliki kewenangan untuk melakukan penegakkan hukum, bagaimana cara maupun proses penegakkan hukumnya, bagaimana dalam pengawasan penegakkan hukumnya. Penegakkan hukum yang dilakukan juga ditujukan hanya kepada wisatawan dan pengusaha pariwisata saja, padahal sudah jelas di dalam UU Kepariwisataan sudah mengatur beberapa lembaga dan badan yang terlibat di dalam urusan kepariwisataan, namun tidak diatur untuk sanksi administratif dan ketentuan pidana terhadap lembaga dan badan tersebut.

### 3. Sarana dan Prasarana Kepariwisataan

Koordinasi strategis lintas sektor pada tataran kebijakan, program dan kegiatan kepariwisataan sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UU Kepariwisataan belum berjalan secara optimal, meskipun sudah diundangkan dalam Perpres Lintas Sektor Kepariwisataan. Hal ini disebabkan karena kurangnya koordinasi antar sektor dalam hal ini Kemenpar dengan kementerian terkait lainnya.

Ketentuan dalam Penjelasan UU Kepariwisataan sudah secara jelas bahwa urusan kepariwisataan merupakan tanggung jawab bersama antar instansi pemerintah terkait baik dipusat maupun di daerah. Permasalahan

yang sering terjadi pada sarana dan prasarana umum kepariwisataan adalah ketidakselarasan pembangunan infrastruktur antar pemangku kepentingan yang ada di tempat objek daerah pariwisata yang terjadi akibat kurangnya koordinasi antar kementerian/lembaga dan minimnya alokasi kepariwisataan yang dianggarkan untuk pembangunan sarana dan prasarana kepariwisataan.

#### 4. Pendanaan Kepariwisataan

Ketentuan pendanaan yang diatur dalam ketentuan Pasal 57 UU Kepariwisataan harus dikaji kembali, sebab alokasi dana yang berasal dari APBN, APBD, atau sumber lain yang sah sangat terbatas jumlahnya. Perlu diciptakan strategi pendanaan model baru misalnya melalui pelibatan masyarakat (*community based investment*). Hal ini sangat penting untuk mendorong minat masyarakat berperan serta secara aktif dalam mengelola usaha pariwisata berbasis masyarakat, mengingat berdasarkan Pasal 57 UU Kepariwisataan juga mengatur bahwa pendanaan pariwisata juga salah satunya bersumber dari masyarakat.

Terkait pengaturan hibah kepada lembaga BPPI maupun BPPD, di daerah banyak terkendala penganggarannya disebabkan asosiasi yang menjadi anggota BPPD masih belum berbentuk badan hukum sehingga hal tersebut menghambat dicairkannya dana hibah di daerah untuk upaya promosi dan pembangunan pariwisata. Selain itu, BPPI atau BPPD adalah lembaga yang dibentuk oleh Pemerintah atau pemerintah daerah berdasarkan UU Kepariwisataan, sehingga lazimnya disediakan anggaran untuk melaksanakan program-program BPPI maupun BPPD tersebut.

Kewenangan pengelolaan dan pendanaan cagar budaya yang menjadi destinasi wisata dikelola oleh pemerintah untuk tingkat nasional, pemerintah provinsi untuk tingkat provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota untuk tingkat kabupaten/kota. Namun di sisi lain, ketidakjelasan status BPPI dan BPPD berimplikasi pada pendanaan dari pemerintah dan pemerintah daerah.

Terdapat daerah yang merasa ketentuan dana bagi hasil pada UU Pemerintahan Daerah yang tidak adil, sebab daerah tersebut tidak memiliki sumber daya alam tetapi pemasukan bagi negara di bidang kepariwisataan menyumbang devisa yang besar. Jika merujuk pada UU Pemerintahan Daerah, dana bagi hasil hanya diberikan pada pemerintah daerah yang memiliki pemasukan yang bersumber dari sumber daya alam. Hal ini tentunya membuat daerah yang berkarakteristik memiliki industri pariwisata kelas dunia merasa tidak mendapatkan perlakuan yang adil terkait perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Mengenai cagar budaya, selama ini pendanaan untuk pemeliharaan cagar budaya lebih banyak menggunakan dana yang berasal dari pusat. Hal ini disebabkan karena minimnya alokasi anggaran pemeliharaan cagar budaya yang ada di pemerintahan daerah. Berdasarkan UU Pariwisata dan UU Cagar Budaya pendanaan cagar budaya seharusnya menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah.

## 5. Peran Serta Masyarakat dalam Pembangunan Kepariwisataan

Pelibatan masyarakat dalam pembangunan kepariwisataan penting dilakukan dengan menyesuaikan sesuai karakter masyarakat setempat, melalui proses dari tahap perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pariwisata sehingga muncul suatu sistem evaluasi dari kegiatan rencana pembangunan kepariwisataan dan menjadi masukan bagi proses pengembangan selanjutnya.

Dalam pelaksanaannya di beberapa daerah, masih terdapat beberapa masalah antara lain:

### a. Pemahaman Masyarakat terhadap UU Kepariwisataan

Dalam melakukan usaha pariwisata, ada beberapa hal yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha dan pekerja pariwisata seperti sertifikasi untuk mendukung peningkatan mutu produk pariwisata, pelayanan, dan pengelolaan kepariwisataan sesuai yang diatur pada PP Sertifikasi Kompetensi dan Usaha Pariwisata. Bahwa dari hasil

pemantauan UU Kepariwisataan di daerah, masih banyak pelaku industri pariwisata belum menganggap penting adanya sertifikasi usaha pariwisata. Hal ini dapat terjadi dikarenakan kurangnya sosialisasi terhadap pelaksanaan sertifikasi usaha serta kurangnya kesadaran pengusaha pariwisata.

b. Penyelenggaraan Kepariwisataan Belum Sesuai dengan Prinsip Kearifan Lokal

Sesuai dengan prinsip-prinsip kepariwisataan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 UU Kepariwisataan belum sepenuhnya dapat dilaksanakan terutama pada unsur kearifan lokal, keterpaduan antar sektor dan menjunjung tinggi norma agama. Jika ditelaah lebih lanjut, salah satu tujuan dari kepariwisataan yaitu memajukan kebudayaan, maka kepariwisataan harus diselenggarakan sesuai dengan prinsip kearifan lokal. Budaya mencerminkan keadaan sosial dan alam suatu wilayah yang kemudian menjadi daya tarik wisata. Sehingga diharapkan kepariwisataan dapat diselenggarakan sesuai dengan prinsip kearifan lokal untuk mendukung tujuan kepariwisataan sesuai yang diamanatkan undang-undang.

## B. Rekomendasi

1. **Substansi Hukum Kepariwisataan**Ketentuan mengenai kewenangan dan batasan-batasan kewenangan setiap kementerian/lembaga dalam UU Kepariwisataan perlu Ketentuan mengenai koordinasi dan kerjasama antar setiap kementerian/lembaga dalam UU Kepariwisataan p dilakukanKetentuan mengenai pengaturan asosiasi-asosiasi pengusaha pariwisata dalam UU Kepariwiataan peditambahkanKetentuan Pasal 62 dan Pasal 63 UU Kepariwisataan p tersebutSemua ketentuan perlu dilakukan penyesuaian dengan UU Pemerintahan DaerahPelaksanaan UU Kepariwisataan pdiKetentuan dalam UU Kepariwisataan mengenai yang dilakukan oleh Status pendanaan bagi BPPI dan BPPD pberasal atau Mengenai BPPI dan BPPD p diatur mengenaidalam untuk mengakomodir tugas dan fungsinya sebagai mitra kerja pemerintahPada

UU Pemerintahan Daerah ppengkajian Penyelenggara usaha pariwisata pmelakukan Materi muatan UU Kepariwisataan perlu

- a. Pasal 13 ayat (4), Pasal 60, Pasal 62 dan Pasal 63 UU Kepariwisataan perlu dilakukan perubahan dan penyesuaian norma karena masih terdapat sejumlah inkonsistensi dan juga permasalahan implementasi.
- b. Pasal 4 dan Pasal 50 ayat (4) UU Kepariwisataan perlu dilakukan pengkajian ulang mengenai untuk menyesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan peraturan perundang-undangan yang telah ada dengan pengaturan terkait kepariwisataan.

## **2. Struktur Hukum/Kelembagaan Kepariwisataan**

- a. Ketentuan mengenai kewenangan dan batasan-batasan kewenangan setiap kementerian/lembaga dalam UU Kepariwisataan perlu diatur lebih lanjut.
- b. Ketentuan mengenai koordinasi dan kerjasama antar kementerian/ lembaga dalam UU Kepariwisataan perlu dilakukan penguatan.
- c. Ketentuan mengenai pengaturan asosiasi-asosiasi pengusaha pariwisata dalam UU Kepariwiataan perlu ditambahkan, karena asosiasi-asosiasi tersebut sangat berpengaruh terhadap kepariwisataan di Indonesia.
- d. Pasal 62 dan Pasal 63 UU Kepariwisataan perlu diatur lebih lanjut mengenai lembaga yang berwenang dalam hal penegakkan hukum dan sanksi untuk melaksanakan Pasal 62 dan Pasal 63 UU Kepariwisataan.
- e. Semua ketentuan UU Kepariwisataan perlu dilakukan penyesuaian dengan UU Pemerintahan Daerah, terutama perihal pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

## **3. Sarana dan Prasarana Kepariwisataan**

Pelaksanaan UU Kepariwisataan perlu dievaluasi mengenai koordinasi antara kementerian dan lembaga terkait baik di pusat

maupun di daerah agar pembangunan infrastruktur sarana dan prasarana kepariwisataan menjadi jelas dan tepat sasaran. Selain itu, perlu adanya evaluasi kebijakan dari pemerintah terkait dengan urusan kepariwisataan agar tidak terjadi tumpang tindih dengan peraturan lainnya, mengingat bahwa kepariwisataan merupakan urusan pilihan masing-masing daerah.

#### **4. Pendanaan Kepariwisataan**

- a. Ketentuan dalam UU Kepariwisataan mengenai hal pendanaan yang dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah perlu memperhatikan kewenangannya masing-masing terkait kegiatan kepariwisataan, sebab hal ini berimplikasi pada tanggung jawab pendanaan. Tentunya wewenang tersebut harus berjalan searah dengan alokasi anggaran untuk operasional kepariwisataannya yang memadai.
- b. Status pendanaan bagi BPPI dan BPPD perlu ditegaskan berasal dari anggaran APBN atau APBD, sebab pembentukan BPPI dan BPPD merupakan amanat UU Kepariwisataan namun dengan status swasta dan mandiri.
- c. Pendanaan BPPI dan BPPD perlu diatur mekanisme baru dalam UU Kepariwisataan untuk mengakomodir tugas dan fungsinya sebagai mitra kerja pemerintah.
- d. UU Pemerintahan Daerah perlu dilakukan pengkajian ulang terkait dana bagi hasil karena bagi daerah yang sumber pemasukan utamanya dari sektor pariwisata dan menghasilkan devisa yang besar bagi negara.

#### **5. Peran Serta Masyarakat dalam Pembangunan Kepariwisataan**

- a. Penyelenggara usaha pariwisata perlu melakukan sosialisasi lebih lanjut bagi masyarakat agar sesuai ketentuan UU Pariwisata.
- b. Materi muatan UU Kepariwisataan perlu dilakukan penyesuaian agar sesuai prinsip kearifan lokal yang berlaku di masyarakat dalam rangka memajukan kebudayaan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Muljadi, A.J., H. Andri Warman. 2009. *Kepariwisataan dan Perjalanan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Suwantoro, Gamal. 2004. *Dasar-Dasar Pariwisata*, Cetakan ke-2. Yogyakarta: Andi.
- Yoeti, Oka A., 1996. *Pengantar Ilmu Pariwisata*. Bandung: Angkasa.

### Jurnal

- Jimly Asshiddiqie. *Penegakan Hukum*, diakses melalui [http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan\\_Hukum.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf) (1 Juni 2018).
- Thirumoorthy, T., & Wong, K. M. 2015. *Tourism*, Chapter 24. In: A., Idris, S., Moghavvemi & G., Musa (Eds.), Selected Theories in Social Science Research. Kuala Lumpur: UM Press (28 Juni 2018).

### Internet

- Badan Pusat Statistik. “*Wisatawan Mancanegara Yang Datang Ke Indonesia Menurut Kebangsaan, 2000 – 2016*”, diakses dari <https://www.bps.go.id/statictable/2014/09/08%2000:00:00/1394/wisatawan-mancanegara-yang-datang-ke-indonesia-menurut-kebangsaan-2000-2016.html> pada tanggal 29 Juni 2018.

- Dadang Rizki Ratman. Deputi Bidang Pengembangan Destinasi dan Investasi Pariwisata Kementerian Pariwisata. 2016. “*Pembangunan Destinasi Pariwisata Prioritas 2016-2019*”, disampaikan pada Rapat Koordinasi Nasional Kementerian Pariwisata “*Akselerasi Pembangunan Kepariwisataan Dalam Rangka Pencapaian Target 12 Juta Wisman dan 260 Juta Wisnus 2016*”. Jakarta, 27 Januari 2016, diakses dari <http://www.kemenpar.go.id/userfiles/Paparan%20-%20Deputi%20BPDIP.pdf> pada tanggal 29 Juni 2018.

- Infopublik Online. 2018. “*Koordinasi Strategis Lintas Sektor Penyelenggaraan Kepariwisataan*”, diakses dari <http://infopublik.id/read/254809/koordinasi-strategis-lintas-sektor-penyelenggaraan-kepariwisataan.html> pada tanggal 1 Juni 2018.

KBBI Online, diakses dari <https://kbbi.web.id/promosi> pada tanggal 18 Juni 2018.

Kementerian Pariwisata. 2012. “*Kemenparekraf-BPPI Bersinergi Promosikan Pariwisata*”, diakses dari <http://www.kemenpar.go.id/asp/detil.asp?c=16&id=1538> pada tanggal 1 Juni 2018.

Kementerian Pariwisata. 2013. “*Creative Tourism, Senjata Andalan Pemasaran Pariwisata Indonesia*”, diakses dari <http://www.kemenpar.go.id/asp/detil.asp?c=16&id=2265> pada tanggal 1 Juni 2018.

Kementerian Pariwisata. 2014. “*Siaran Pers: Kemitraan Badan Promosi Pariwisata Indonesia Mendukung Pencapaian Indonesia Hebat serta Target Kepariwisataan*”, diakses dari <http://www.kemenpar.go.id/asp/detil.asp?c=16&id=2775> pada tanggal 1 Juni 2018.

Kementerian Pariwisata. 2015. “*Jakarta BKT 5K Festival 2015 Menuju Wisata Sungai di Wilayah DKI Jakarta*”, diakses dari <http://www.kemenpar.go.id/asp/detil.asp?c=16&id=2970> pada tanggal 1 Juni 2018.

Kompas Online. 2014. “*Arief Minta Saran BPPI Soal Promosi Pariwisata*”, diakses dari <https://travel.kompas.com/read/2014/11/03/094800127/Arief.Minta.Saran.BPPI.Soal.Promosi.Pariwisata> pada tanggal 4 Juni 2018.

Republika Online. 2017. “*Ini Fatwa Pedoman Standardisasi Pariwisata Halal*” diakses dari <https://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/fatwa/17/05/23/oqdfb7313-ini-fatwa-pedoman-standardisasi-pariwisata-halal> pada tanggal 23 Mei 2017.

Oxford Dictionaries Online, diakses dari <https://en.oxforddictionaries.com/definition/tourism> pada tanggal 28 Juni 2018.

Tribunnews Online. 2018. “*Pariwisata Penyumbang Devisa Kedua*” diakses dari <http://www.tribunnews.com/nasional/2018/05/01/pariwisata-penyumbang-devisa-kedua> pada tanggal 18 Juni 2018.

**DAFTAR TIM KERJA**  
**KAJIAN, ANALISIS DAN EVALUASI**  
**UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2009 TENTANG**  
**KEPARIWISATAAN**

1. K. Johnson Rajagukguk, S.H., M. Hum.  
NIP. 195811081983031006
2. Rudi Rochmansyah, S.H., M.H.  
NIP. 196902131993021001
3. Dra. Rini Koentarti, M.Si  
NIP.196110091993032001
4. Poedji Poerwanti, S.H., M.H.  
NIP.196811032000032004
5. Dahlia Bahnan, S.H., M.H.  
NIP.197504202002122002
6. Afniwaty Tanjung, S.E., M.E.  
NIP. 196901201998032003
7. Arrista Trimaya, S.H., M.H.  
NIP. 198007042002122002
8. Kuntari, S.H., M.H.  
NIP. 197801012002122003
9. Febry Liany, S.H., M.H.  
NIP. 198201282014022001
10. M. Najib Ibrahim, S.Ag., M.H.  
NIP. 197202292002121001
11. Arif Usman, S.H., M.H.  
NIP. 198011132002121003
12. Agus Trimarawulan, S.H.  
NIP. 196008031993021001
13. Haryanto,S.H.  
NIP. 1068030119901004
14. Bintang Wicaksono Ajie, S.H., M.H.  
NIP. 199202222018011001
15. Reza Azhari, S.H., LL.M.  
NIP. 198807182018012001
16. Annisha Putri Andini, S.H., M.H.  
NIP. 199111072018012002
17. Ester Yolanda Friska, S.H., M.H.  
NIP. 198704152018012001

18. Ira Chandra Puspita, S.H.I.,M.H.  
NIP. 198810032018012001
19. Nur Azizah, S.H., M.H.  
NIP. 198612062018012001
20. Putri Ade Norvita Sari, S.H., M.H.  
NIP. 199301192018012002
21. Yosa Jeremia Donovan  
NIP. 199110202018011002
22. Supian, SE  
NIP. 196901071997031001
23. Martin Yohannnes  
NIP. 197103131994031004
24. Samudi  
NIP. 196509101989031002
25. Nadia Septyana  
NIP. 198409022005022001
26. Atis Jaelani  
NIP. 197603262001121001
27. Jordan Muhammad, S.H.
28. Rr. Lucia P. Dewi Damayanti Yudakusuma, S.H., M.Kn.
29. Mega Iriana Ratu, S.H., MBA.
30. Pinanti Mega Dewanti, S.H.
31. Trisuharto Clinton, S.H.
32. Anisa Rahmasari, S.H.
33. Antonius Sam Turnip, S.H.
34. Aska Cardima, S.H.
35. Dedy Nurhidayat, S.H., M.Kn.
36. Deny Giovanno, S.H.
37. Donny Satya Widjanarko, S.H.
38. Yodia Surya Nugraha, S.H
39. Endang Sulistyorini, S.H., M.Kn.
40. Ratna Dewi Tisnasari, S.H.
41. Krikammanis Noviarty Q., S.H.
42. Juan Fery Situmorang, S.H.





