

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Indonesia memiliki banyak kekayaan alam yang dapat dijadikan sebagai objek wisata, seperti yang kita ketahui flora dan fauna sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, serta peninggalan purbakala, peninggalan sejarah, seni, dan budaya yang dimiliki bangsa Indonesia merupakan sumber daya dan modal pembangunan kepariwisataan dan modal pembangunan kepariwisataan untuk peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagaimana terkandung dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945, Negara juga wajib mengelola kekayaan alam tersebut agar dapat bermanfaat dan dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat dan dengan pengelolaan tersebut diharapkan pemerintah dapat mensejahterakan kehidupan masyarakat, dan pengelolaan kekayaan alam di kelola oleh pemerintah daerah, dimana terdapat potensi yang dapat dijadikan objek wisata.

Di era globalisasi sekarang ini, bidang pariwisata merupakan salah satu kegiatan yang menunjang pembangunan perekonomian nasional. Dimana pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah. Pariwisata ini akan mampu menarik investor untuk Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 adalah salah modalnya dan pemerintah berusaha keras untuk

memajukannya dengan menggali, menginvestasikan dan mengembangkan objek-objek wisata yang ada sebagai daya tarik utama wisatawan.

Dalam pembangunan daerah dibutuhkan peningkatan pendayagunaan potensi daerah secara optimal. Undang-Undang Pariwisata menjadi salah satu devisa Negara untuk bisa bersaing dengan Negara lain dan dapat menarik wisatawan untuk datang ke Negara mereka. Setiap negara berusaha mengembangkan dan mengelola pariwisata mereka, dengan mengembangkan dan mengelola pariwisata, di harapkan dapat melestarikan nilai-nilai kebudayaan, agama, lingkungan hidup dan sekaligus dapat memperkenalkan keindahan suatu daerah tersebut.

Daerah pesisir merupakan daerah yang sangat terkait dengan hajat hidup orang banyak, terutama masyarakat yang bertempat tinggal di daerah tersebut. Daerah pesisir memiliki berbagai macam potensi, meliputi sumber makanan utama yang mengandung protein, kekayaan minyak bumi, gas dan mineral lainnya yang berpotensi dalam bidang pertambangan, potensi pariwisata, pemukiman dan pengembangan industri. Potensi tersebut seharusnya dapat dibaca sebagai sebuah peluang untuk melakukan pembangunan diberbagai aspek kehidupan untuk menyejahterakan kehidupan masyarakat, salah satunya adalah melalui pembangunan daerah pesisir menjadi objek pariwisata.

Pengelolaan objek wisata merupakan salah satu usaha untuk meningkatkan perekonomian, sosial, dan lingkungan dalam suatu negara. Berbagai potensi objek wisata yang dikembangkan adalah potensi wisata alam yang sebagian besar dimiliki oleh negara-negara berkembang termasuk Indonesia, hal tersebut dapat

dikembangkan sebagai aktivitas perekonomian yang dapat menghasilkan devisa negara cepat dan menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Jika objek wisata dipandang sebagai industri maka dari itu bahan bakunya tidak akan pernah habis, tidak seperti bahan baku wisata yang lain. Pengelolaan dan pengembangan kawasan objek wisata disuatu daerah dapat dijadikan sebagai pembangunan sektor lain yang masih relevan dengan kepariwisataan, seperti : penginapan (hotel), kuliner, perjalanan wisata, dan industri kerajinan, sehingga dapat menciptakan lapangan kerja yang pada akhirnya akan dapat meningkatkan perekonomian rakyat.

Wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam waktu sementara. Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah.

Objek wisata dapat berupa wisata alam seperti gunung, danau, sungai, pantai, laut, atau berupa objek pembangunan seperti museum, benteng, situs peninggalan sejarah, dan lain-lain. Adapun asas-asas kepariwisataan adalah sebagai berikut ;

- 1) Manfaat
- 2) Kekeluargaan
- 3) Adil dan mereata
- 4) Keseimbangan
- 5) Kemandirian
- 6) Kelestarian
- 7) Partisipatif
- 8) Berkelanjutan
- 9) Demokratis
- 10) Kesetaraan dan

### 11) Kesatuan

Pada zaman modern ini pariwisata telah berubah menjadi sebuah industri yang sangat menjanjikan dalam hal menambah suatu devisa suatu Negara<sup>1</sup>. Kemudian dalam pasal 4 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisata disebutkan bahwa kepariwisataan bertujuan untuk :

- 1) Meningkatkan pertumbuhan ekonomi
- 2) Meningkatkan kesejahteraan rakyat
- 3) Menghapus kemiskinan
- 4) Mengatasi pengangguran
- 5) Melestarikan alam, lingkungan, dan sumber daya
- 6) Memajukan kebudayaan
- 7) Mengangkat citra bangsa
- 8) Memupuk rasa cinta tanah air
- 9) Memperkuat jati diri dan kesatuan bangsa, dan
- 10) Mempererat persahabatan antar bangsa

Objek wisata di Indonesia telah mulai dikembangkan secara luas, Objek wisata alam di Indonesia terdiri atas wisata darat dan pegunungan, wisata sejarah serta wisata laut dengan berbagai keanekaragaman hayati yang ada di dalamnya. Salah satu yang paling menonjol adalah objek wisata pantai.

Negara Republik Indonesia merupakan negara kepulauan dan banyak memiliki pantai dan kawasan laut, merupakan Negara Kesatuan disamping ketentuan mengenai “Prinsip Negara Kesatuan” Negara Republik Indonesia juga menentukan pengaturan prinsip desentralisasi atau otonomi daerah. Otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan seluas luasnya, nyata dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proposional maksudnya pelimpahan tanggung jawab diikuti dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dalam mengurus rumah tangga sendiri tentunya daerah

---

<sup>1</sup>[www.academia.edu/8290344/definisi\\_pariwisata\\_dari\\_beberapa\\_ahli](http://www.academia.edu/8290344/definisi_pariwisata_dari_beberapa_ahli). diakses pada tanggal 21 april 2016

memerlukan biaya yang cukup besar guna membiayai penyelenggaraan, peruntukan dan pembangunan daerah<sup>2</sup>.

Dalam Pasal 285 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan “Daerah diberi hak dan wewenang menggali sumber-sumber pendapatan daerahnya sendiri”. Untuk dapat memiliki keuangan yang memadai dengan sendirinya daerah membutuhkan sumber keuangan yang cukup pula. Dalam hal ini daerah dapat memperolehnya dalam beberapa cara<sup>3</sup>:

1. Mengumpulkan dana dari pajak daerah yang sudah disetujui oleh pemerintah pusat.
2. Pemerintah daerah dapat melakukan peminjaman dari pihak ketiga, pasar uang atau bank atau melalui pemerintah pusat.
3. Ikut ambil bagian dalam pendapatan pajak yang di pungut daerah, misalnya sekian persen dari pajak sentral tersebut.
4. Pemerintah Daerah dapat menambah tarif pajak kekayaan atau pajak pendapatan.
5. Pemerintah Daerah dapat menerima bantuan atau subsidi dari pemerintah pusat.

Dewasa ini, bidang pariwisata merupakan suatu bidang yang potensial pembangunan suatu negara, karena pariwisata dianggap membawa dampak positif sebagai motor penggerak kegiatan ekonomi rakyat. Daerah dengan potensi pariwisata dapat menghidupkan ekonomi masyarakat sekitar dengan timbulnya

---

<sup>2</sup>Arief Muljadi, *Landasan Dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2006, hlm 5.

<sup>3</sup>osef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm 139.

usaha-usaha kecil sampai menengah, mengurangi tingkat pengangguran, meningkatkan pendapatan masyarakat, serta meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang akan kembali digunakan oleh pemerintah untuk melaksanakan pembangunan di daerah dan mencapai kesejahteraan.

Di kota Padang terdapat banyak objek wisata, salah satunya adalah Pantai Air manis yang banyak diminati oleh para wisatawan lokal di Kota Padang. Pantai Air Manis merupakan asset yang tak ternilai harganya dimana disana terdapat potensi yang dapat dikembangkan sebagai daya tarik wisata. Potensi tersebut antara lain adalah legenda malin kundang yang sangat terkenal dimana-mana dan keindahan pantai yang tiada tandingnya dan apabila kita melihat ke kanan terdapatnya dua buah pulau yaitu pulau pisang kecil dan pulau pisang besardan potensi lain-lain.

Objek wisata pantai Air Manis di Kota Padang telah tumbuh dan berkembang menjadi lebih pesat, hal ini tidak lepas dari peran serta masyarakat dalam pengembangan pariwisata. Penyelenggaraan pariwisata diarahkan untuk terwujudnya pemerataan pendapatan dan pemerataan kesempatan berusaha untuk meningkatkan sektor pariwisata akan membuka lapangan kerja dan kesempatan usaha bagi masyarakat pantai tersebut. Pada saat itu dimana sebelumnya pengelolaan objek wisata Pantai Air Manis diberikan kepada masyarakat setempat.

Namun seiring berjalannya waktu dan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pengelolaan objek wisata tersebut dipegang oleh Pemerintah Daerah Kota Padang, karena peningkatan pendapatan yang besar akan mendorong sektor yang terkait lebih berkembang. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 18

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata yang menyebutkan bahwa pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah mengatur dan mengelolaurusan kepariwisataan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berbagai potensi yang terdapat di objek wisata Pantai Air Manis sudah diberdayakan dan dikembangkan sebagai daya tarik wisata oleh pihak-pihak terkait, khususnya pemerintah daerah tetapi belum terlalu maksimal. Oleh karena itu, Pengelolaan objek wisata pada objek wisata pantai Air Manis Padang merupakan suatu hal yang sangat perlu mendapat peranan khusus dari Pemerintah Daerah melalui dinas pariwisata karena dengan adanya pengelolaan yang baik kawasan wisata maka akan meningkatkan kunjungan wisata dan akan menambah Pendapatan Asli Daerah bagi Kota Padang.

Sebelumnya, pengelolaan objek wisata Pantai Air Manis dikelola oleh warga sekitar namun tidak efektif seperti, kebersihan pantai yang tidak terjaga dengan berserakannya sampah dimana-mana, lambatnya pelaporan pembayaran retribusi kepada pemerintah daerah, tidak konsistennya harga tiket masuk dan harga tempat parkir di kawasan objek wisata Pantai Air Manis, serta banyaknya terjadi pungutan liar (Pungli) di sekitar kawasan objek wisata Pantai Air Manis. Tentu hal ini menyebabkan keresahan terhadap pengunjung objek wisata tersebut dan kerugian terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Padang<sup>4</sup>.

Pada tanggal 16 Februari 2016, Pemerintah Kota Padang mengambil kendali penuh terhadap pengelolaan objek wisata Pantai Air Manis. Namun, masyarakat tidak sepenuhnya memberikan pengelolaan terhadap objek wisata

---

<sup>4</sup> Wawancara dengan Kasi Destinasi dan Daya Tarik Wisata, Erios Rahman, SH. MM, Tanggal 14 oktober 2017

tersebut dengan membuka pintu masuk di wilayah mereka sendiri dengan tarif yang ditentukan sendiri, tanpa menyamaratakan dengan tarif yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Padang<sup>5</sup>.

Maka berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis tertarik mengangkat judul ***“PENGELOLAAN OBJEK WISATA PANTAI AIR MANIS OLEH PEMERINTAH KOTA PADANG”***

### **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian diatas, dapat dikemukakan perumusan masalahnya sebagai berikut:

1. Bagaimana Pengelolaan Objek Wisata Pantai Air Manis Oleh Pemerintah Kota Padang ?
2. Bagaimana Cara Pemerintah Kota Padang Mengatasi Kendala-kendala Yang Terjadi Dalam Melakukan Pengelolaan Pada Ojek Wisata Pantai Air Manis ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Setiap penelitian yang dilakukan tentu mempunyai sasaran yang hendak dicapai atau apa yang menjadi tujuan penelitian yang jelas. Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari melakukan penelitian adalah :

1. Untuk Mengetahui Pengelolaan Objek Wisata Pantai Air Manis Oleh Pemerintah Kota Padang.
2. Untuk Mengetahui Cara Pemerintah Kota Padang Mengatasi Kendala-kendala Yang Terjadi Dalam Melakukan Pengelolaan Pada Objek Wisata Pantai Air Manis.

### **D. Manfaat Penelitian**

---

<sup>5</sup>Wawancara dengan Kasi Destinasi dan Daya Tarik Wisata, Erios Rahman, SH. MM, Tanggal 14 oktober 2017

Manfaat yang ingin dicapai penulis dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

#### 1. Manfaat Teoritis

- a. Untuk menambah ilmu pengetahuan dan melatih kemampuan penulis dalam melakukan penulisan secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk karya tulis ilmiah.
- b. Untuk memperkaya khasanah ilmu hukum,, khususnya Hukum Administrasi Negara.
- c. Penelitian ini juga bermanfaat bagi penulis dalam rangka menganalisa dan menjawab penulis terhadap rumusan masalah yang diteliti.

#### 2. Manfaat Praktis

Memberikan sumbangsih serta manfaat bagi individu, masyarakat, maupun pihak pihak yang berkepentingan dalam menambah ilmu pengetahuan yang berhubungan dengan proses pengelolaan untuk objek wisata.

#### **E. Metode Penelitian**

Dalam kegiatan penyusunan skripsi ini dibutuhkan data yang konkret, jawaban yang ilmiah sesuai dengan data dan fakta yang ada dilapangan dan data yang berasal dari kepustakaan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

Oleh karna itu penelitian dilakukan dengan cara sebagai berikut :

#### 1. Pendekatan Masalah

Berdasarkan judul penelitian ini maka metode yang digunakan adalah metode empiris (yuridis sosiologis), yaitu merupakan metode pendekatan masalah yang dilakukan dengan mempelajari hukum positif dari suatu objek penelitian dan melihat penerapan prakteknya dilapangan. Penelitian ini bertujuan untuk meneliti dan mengumpulkan data primer yang di peroleh langsung dari narasumber yaitu wawancara dengan bagian Kasi Destinasi dan Kebudayaan di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang.<sup>6</sup>Dalam hal ini penulis mengetahui bagaimana pengelolaan objek wisata pantai air manis oleh pemerintah kota padang.

## 2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian dalam penulisan ini adalah penelitian deskriptif. Suatu penelitian deskriptif, dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang objek yang diteliti. Maksudnya adalah terutama untuk mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu didalam memperkuat teori-teori lama atau didalam kerangka menyusun teori-teori baru.<sup>7</sup>

Dalam hal ini penulis mendeskripsikan bagaimana pengelolaan objek wisata pantai air manis oleh pemerintah Kota Padang dan mendiskripsikan upaya yang dilakukan terhadap kendala dalam proses tersebut.

## 3. Jenis dan Sumber Data

### a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan.Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni masyarakat sekitar pantai

---

<sup>6</sup> Ronny Hanitijo Soemitro,1998, *Metedologi Pnelitian HUKum.*, Ghalia, Jakarta, Hlm.9.

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto,2008,*Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, Hlm.10

air manis melakukan penelitian.<sup>8</sup> Dalam kegiatan pengumpulan data ini penulis melakukan wawancara pada Kasi Destinasi dan Kebudayaan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang atau badan/orang yang berwenang melakukan pengelolaan tersebut dan dari hasil wawancara itulah yang akan dijadikan penulis sebagai data primer

b. Data Sekunder

Data sekunder antara lain, mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan seterusnya<sup>9</sup>. Data tersebut berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Berkaitan dengan penelitian ini bahan hukum terdiri sebagai berikut:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat diperoleh dengan mempelajari semua peraturan yang meliputi: peraturan perundang-undangan, konvensi, dan peraturan terkait lainnya berhubungan dengan penulis.<sup>10</sup> Bahan-bahan hukum yang digunakan antara lain :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
4. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Daerah.

2. Bahan Hukum Sekunder

---

<sup>8</sup>*Ibid*, hlm. 11.

<sup>9</sup>*Ibid*, hlm. 12.

<sup>10</sup>*Ibid*, hlm. 52.

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.<sup>11</sup> Bahan hukum tersebut terdiri dari:

1. Buku-buku
  2. Tulisan ilmiah dan makalah
  3. Teori dan pendapat pakar
  4. Hasil penelitian yang sebelumnya maupun yang seterusnya.
3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti :

1. Kamus-kamus hukum
  2. Kamus Besar Bahasa Indonesia
4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan ini, penulis menempuh cara wawancara dan studi dokumen.

a. Wawancara

Dalam kegiatan pengumpulan data penulis menggunakan teknik wawancara. Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara bertanya jawab, sambil bertatap muka antara si penanya atau si pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan *interview guide* (panduan wawancara).<sup>12</sup>Selain itu wawancara (interview) adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka (face to face) ketika seorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang

---

<sup>11</sup>*Ibid*, hlm. 52.

<sup>12</sup>Moh. Nazir, 2009, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Bogor, Hlm. 193-194

dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seorang responden.<sup>13</sup>

Wawancara yang dilakukan penulis adalah wawancara yang semi terstruktur. Maksudnya, daftar pertanyaan yang telah ada dan sesuai dengan rumusan masalah selanjutnya diajukan pada responden kemudian berkembang pada pertanyaan lainnya dalam rangka mengumpulkan data yang valid. Dalam hal ini yang menjadi respondennya adalah Dinas Pariwisata Kota Padang.

#### b. Studi Dokumen

Studi merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan “*content analisis*”. Menurut Ole R. Holsti sebagaimana yang dikutip oleh Soerjono Soekanto, *content analisis* sebuah teknik penelitian untuk membuat referensi-referensi dengan mengidentifikasi secara sistematis dan obyektif karakteristik khusus kedalam sebuah teknik.<sup>14</sup> Dalam hal ini, penulis berusaha mendeskripsikan isi yang terdapat dalam suatu peraturan, mengidentifikasinya, dan mengkompilasi data-data terkait dengan Penerapan yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata terhadap pengelolaan pantai air manis Kota Padang.

### 5. Pengolahan dan Analisis Data

#### a. Pengolahan data

Sebelum melakukan analisis data, data yang ditemukan dan dikumpulkan diolah terlebih dahulu dengan cara melakukan pengoreksian terhadap data yang didapat baik itu temuan-temuan lapangan maupun data-data yang berasal dari buku maupun aturan-aturan hukum. Cara pengolahan data tersebut, yaitu melau

---

<sup>13</sup> Amirudin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Dalam Fred N. Kerlinger, *Asas-Asas Penelitian Behavioral*, diterjemahkan landing R. Simatupang, hlm.82.

<sup>14</sup> Op. Cit, hlm. 21.

editing. Editing merupakan proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, informasi dikumpulkan oleh para pencari data.<sup>15</sup>

b. Analisis Data

setelah data yang diperoleh tersebut diolah maka selanjutnya penulis menganalisis data tersebut secara kualitatif. Analisis data kualitatif yaitu tidak menggunakan angka-angka (tidak menggunakan rumus matematika), tetapi menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang penulis peroleh dilapangan yang memberikan gambaran secara detil mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif.<sup>16</sup>



---

<sup>15</sup>*Ibid.*, hlm.168

<sup>16</sup> Mardalis, 1995, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposa*, Bumi askara Jakarta, Hlm.26.