

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kaya yang memiliki beragam suku, budaya, agama, ras, hingga pesona alam yang mempesona. Kekayaan tersebut tentunya menciptakan potensi pariwisata yang dapat meningkatkan pendapatan negara. Hal tersebut sejalan dengan pernyataan Bank Indonesia (BI) bahwa pariwisata merupakan sektor yang paling efektif dalam mendorong devisa Indonesia.¹ Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, pariwisata ialah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata yang bersifat multidimensi dan multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang, negara yang disertai dengan interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, pemerintah, serta pengusaha.²

Perlu diketahui bahwa Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya telah mengatur tentang cagar alam. Pertama, kegiatan yang diperbolehkan di dalam cagar alam hanya untuk penelitian, pengembangan ilmu pengetahuan, dan pendidikan. Kedua, kegiatan wisata alam hanya terbatas untuk meningkatkan

¹ Adenisa Aulia Rahma, 2020, Potensi Sumber Daya Alam dalam Mengembangkan Sektor Pariwisata di Indonesia, *Jurnal Nasional Pariwisata*, Vol. 12, No. 1, hlm. 1-8.

² Ni Ketut Riani, 2021, Pariwisata Adalah Pisau Bermata 2, *Jurnal Inovasi Penelitian*, Vol. 2, No. 5, hlm. 1469-1474.

kesadaran konservasi alam. Ketiga, setiap orang dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengubah keutuhan kawasan suaka alam.³

Pariwisata menurut Herman V. Schulalard merupakan sejumlah kegiatan yang berkaitan dengan masuknya, adanya pendiaman, serta Bergeraknya orang-orang asing keluar masuk suatu kota, daerah, atau negara.⁴ Kemudian, Hans Buchli berpendapat bahwa pariwisata merupakan setiap peralihan tempat yang bersifat sementara dari seseorang atau beberapa orang, dengan maksud memperoleh pelayanan yang diperuntukkan bagi kepariwisataan itu oleh lembaga-lembaga yang digunakan untuk maksud tertentu.⁵ Dengan begitu dapat disimpulkan bahwa pariwisata merupakan suatu kegiatan yang dilakukan individu atau kelompok dengan tujuan untuk memperoleh kepuasan dengan melakukan perjalanan ke suatu tempat yang dianggap menarik dan terdapat perputaran ekonomi di dalamnya.

Potensi pariwisata yang dimiliki Indonesia sangatlah berlimpah, mulai dari wisata sejarah dan budaya, wisata alam, wisata religi, hingga wisata kuliner, yang mana semuanya sangat menjanjikan. Bahkan dalam beberapa tahun terakhir, sektor pariwisata menjadi penyumbang terbesar kedua bagi penerimaan devisa negara Indonesia setelah minyak dan gas bumi (migas).⁶ Hal tersebut tentu bukanlah suatu hal yang mengherankan, mengingat pariwisata

³ Republik Indonesia, 1990, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya*, Jakarta : Republik Indonesia.

⁴ I Ketut Suwena dan I Gusti Ngurah Widyatmaja, *Pengetahuan Dasar Ilmu Pariwisata*, Pustaka Lasaran, Denpasar, hlm. 16.

⁵ Ibid.

⁶ Agung Nurmansyah, 2014, Potensi Pariwisata Dalam Perekonomian Indonesia, *Jurnal Ekonomi Bisnis dan Kewirausahaan*, Vol. 3, No. 1, hlm. 44-61.

merupakan sebuah industri yang cukup kompleks karena melibatkan banyak sekali industri lainnya seperti perhotelan, restoran dan rumah makan, transportasi, biro perjalanan dan pemandu wisata, serta industri lainnya.

Kendati demikian, beberapa daerah di Indonesia dinilai masih belum mampu mengoptimalkan potensi pariwisata yang dimilikinya. Belum optimalnya potensi tersebut salah satunya bertumpu pada kemampuan dari berbagai *stakeholder* terkait dalam melakukan pengelolaan dan pengembangan potensi pariwisata daerahnya. Menurut Pitana dan Gayatri dalam Feronica dkk.⁷, terdapat tiga *stakeholder* utama yang memiliki peranan penting dalam upaya pengembangan pariwisata, yakni pemerintah, pelaku usaha atau pihak swasta, dan juga masyarakat. Ketiga *stakeholder* tersebut dinilai perlu membangun sinergi atau kolaborasi yang baik guna mencapai hasil yang optimal.

Collaborative Governance menurut Ansell dan Gash dalam La Ode Syaiful merupakan suatu model pengendalian dimana satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan para pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi konsensus, bersifat deliberatif, dan bertujuan untuk membuat kebijakan publik, serta mengelola program publik atau aset publik.⁸ Lebih lanjut, Ansell dan Gash dalam Aldhira dan Teguh membagi tahapan proses kolaborasi dalam lima

⁷ Feronica Simanjorang, Luchman Hakim, dan Sunarti, 2020, Peran Stakeholder dalam Pembangunan Pariwisata di Pulau Samosir, *Jurnal Profit*, Vol. 14, No. 1, hlm. 42-52.

⁸ La Ode Syaiful Islamy H., *Collaborative Governance Konsep dan Aplikasi*, CV. Budi Utama, Yogyakarta, hlm. 1-2.

tahapan. Pertama dialog secara langsung (*Face to Face Dialogue*). Kedua membangun rasa percaya (*Trust Building*). Ketiga komitmen dengan proses (*Commitment to Process*). Keempat pemahaman yang sama (*Shared Understanding*). Kelima hasil dari kolaborasi (*Intermediate Outcomes*).⁹

Selain itu, Agranoff dan McGuire dalam Chang dalam Aldhira dan Teguh menjelaskan bahwa *Collaborative Governance* merupakan bentuk kolaborasi atau kerja sama secara horizontal dengan para pelaku multi sektoral. Pada proses kolaborasi seringkali tuntutan klien melebihi batas kapasitas dan peran organisasi. Oleh karena itu maka diperlukan kerja sama antar organisasi yang terlibat. Tujuannya yakni agar pemerintahan menjadi lebih terstruktur dan efektif dalam meningkatkan pengelolaan lintas sektor pemerintah, organisasi publik, serta pembagian wewenangnya.¹⁰

Kemudian, Thomson dan Perry dalam La Ode Syaiful juga menjelaskan bahwa *Collaborative Governance* ialah salah satu cara untuk memecahkan konflik sosial yang kronis antara para pemangku kepentingan yang beragam, merumuskan rencana pembangunan daerah untuk kebijakan perlindungan lingkungan melalui *self*-organisasi antar pemangku kepentingan yang kreatif, deliberatif, dan saling menguntungkan.¹¹ Dengan begitu, dapat disimpulkan bahwa *Collaborative Governance* adalah suatu bentuk aktivitas pemerintahan yang dilakukan dengan melibatkan berbagai *stakeholder*, baik lembaga

⁹ Aldhira Gusmiara D. dan Teguh Kurniawan, 2021, Tata Kelola Kolaboratif pada Penetrasi Jaringan *Fixed Broadband* di Indonesia, *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP)*, Vol. 7, No. 2, hlm. 160.

¹⁰ Ibid.

¹¹ La Ode Syaiful Islamy H., loc.cit.

pemerintah ataupun lembaga non-pemerintah guna mencapai tujuan yang optimal.

Dewasa ini, *Collaborative Governance* menjadi salah satu inovasi sekaligus solusi bagi pemerintah dalam upaya pembangunan, baik itu sektor pendidikan, kesehatan, ataupun sektor pariwisata. Kabupaten Pasaman menjadi salah satu daerah di Sumatera Barat yang dalam beberapa tahun terakhir sedang mengupayakan agar potensi wisata daerahnya dapat dioptimalkan. Hal tersebut sejalan dengan apa yang disampaikan Bupati Pasaman, Benny Utama dalam Rapat Paripurna DPRD Pasaman pada 19 April 2021 lalu.

Benny Utama menyampaikan bahwa dalam RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) Kabupaten Pasaman tahun 2021-2026 terdapat 10 program prioritas.¹² Program prioritas tersebut yakni; (1) Pasaman yang beriman dan bertakwa, (2) Pasaman berbudaya, (3) Pasaman cerdas, (4) Pasaman sehat, (5) Pasaman terakses, (6) Pasaman majukan ekonomi kerakyatan, (7) Pasaman tujuan wisata, (8) Pasaman berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, (9) Pasaman tanggap bencana, dan (10) Pasaman berkinerja baik dan bersih.

Meski masuk kedalam 10 program prioritas RPJMD Pasaman 2021-2026, angka Daya Tarik Wisata (DTW) Berbayar di Pasaman dinilai masih sangat rendah jika dibandingkan dengan daerah lain di Sumatera Barat. Terlebih lagi, pada tahun 2023 angka kunjungan wisatawan tersebut justru mengalami

¹² Pemda Pasaman, (2021, 20 April), DPRD Pasaman Gelar Rapat, Bupati Pasaman Sampaikan Rancangan RPJMD 2021-2026. <https://pasamankab.co.id>.

penurunan yang sangat drastis dari tahun 2022.¹³ Hal tersebut tentunya menuntut Pemerintah Kabupaten Pasaman untuk melakukan pembenahan baik dari segi regulasi, birokrasi, hingga tingkat partisipasi masyarakat. Selain itu, Pemerintah Kabupaten Pasaman dinilai juga perlu meningkatkan kerjasama dengan berbagai pihak yang berkecimpung di sektor Pariwisata.



Sumber: Screenshot Portal Berita Realitakini.com.

Gambar 1.1 Berita Perlunya Sinergitas Stakeholder dalam Upaya Pengembangan Pariwisata di Pasaman

Dilansir dari Realitakini.com¹⁴, pengembangan pariwisata di Kabupaten Pasaman memerlukan sinergitas yang serius guna mencapai hasil yang optimal. Menurut data Dinas Pemuda Olahraga, Kebudayaan, dan Pariwisata Kabupaten Pasaman pada tahun 2021, angka kunjungan wisata baik dari manca negara ataupun domestik cenderung menurun sejak tahun 2016. Temuan peneliti menunjukkan kunjungan wisata manca negara di Pasaman

¹³ Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Sumatera Barat, (2024), Kunjungan Wisatawan Pada Daya Tarik Wisata (DTW) Berbayar Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat (orang), 2021-2023. <https://sumbar.bps.go.id>.

¹⁴ Jurnal Pasaman, (2022), Pengembangan Pariwisata di Pasaman Perlu Sinergitas Stakeholder, <https://realitakini.com>.

pada tahun 2016 berjumlah 3.938 orang, tahun 2017 sebanyak 621 orang, tahun 2018 sebanyak 797 orang, tahun 2019 sebanyak 979 orang, dan pada tahun 2020 hanya sebanyak 25 orang.

Kemudian, kunjungan wisata domestik di Pasaman pada tahun 2016 berjumlah 23.500 orang, tahun 2017 sebanyak 27.251 orang, tahun 2018 sebanyak 28.825 orang, tahun 2019 sebanyak 28.852, dan pada tahun 2020 hanya sebanyak 592 orang. Data tersebut menunjukkan betapa perlunya kerjasama antar seluruh *stakeholder* seperti pemerintah, pelaku usaha wisata, dan juga masyarakat.

Pemerintah dalam hal ini berperan dalam membuat kebijakan dan regulasi terkait pengembangan pariwisata. Selain itu, penyediaan anggaran juga menjadi bagian dari tugas pemerintah. Lebih lanjut, pelaku usaha wisata memiliki peran dalam menjalankan usaha wisata hingga menanamkan investasi dalam industri pariwisata. Kemudian, masyarakat juga memiliki peranan penting dalam hal ini, karena tanpa dukungan dan partisipasi masyarakat, maka pengembangan pariwisata akan menemukan banyak kendala.

Salah satu daerah di Kabupaten Pasaman yang terus menggalakkan pengembangan pariwisata yang dimilikinya ialah Kecamatan Bonjol. Sebagai daerah yang memiliki potensi wisata yang besar, Pemerintah Kabupaten Pasaman berserta pemangku kebijakan di Kecamatan Bonjol terus bersinergi dengan berbagai *stakeholders* pariwisata. Sinergitas tersebut bertujuan untuk mengupayakan agar Bonjol mampu menjadi percontohan pengembangan

pariwisata di Pasaman. Meski demikian, sinergi yang dibangun oleh pemerintah setempat dinilai masih belum optimal.

Belum optimalnya sinergitas tersebut berangkat dari data yang menunjukkan bahwa kunjungan pariwisata di Bonjol masih cukup rendah jika dibandingkan dengan daerah lain di Sumatera Barat. Selain itu, temuan peneliti menunjukkan bahwa beberapa *stakeholder* belum merasakan ajakan kerjasama dari pemerintah setempat. Berangkat dari fenomena tersebut peneliti bermaksud untuk menjadikan Kecamatan Bonjol sebagai studi kasus dalam penelitian ini guna menggambarkan dan mengevaluasi sinergitas yang sebenarnya.

Pada dasarnya, penelitian terkait sinergitas *stakeholders* dalam pengembangan pariwisata ini telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya. Penelitian tersebut diantaranya dilakukan oleh Liliana Reina-Usuga, dkk.¹⁵, Putri Rosiana Dewi, dkk.¹⁶, Sekar Mutiara Mashita, dkk.¹⁷, Zam Zam Masrurun dan Dyah Meutia Nastiti¹⁸, Ni Putu Tiya Paristha, dkk.¹⁹,

¹⁵ Liliana Reina-Usuga, Fransisco Camino, Gema Gomez-Casero, dan Carol Angelica Jara Alba, 2024, *Rural Tourism Initiatives and Their Relationship to Collaborative Governance and Perceived Value : A Review of Recent Research and Trends*, *Journal of Destination Marketing and Management*, No. 34, hlm. 1-11.

¹⁶ Putri Rosiana Dewi, Ida Hayu Dwimawanti, dan Titik Djumiarti, 2023, Sinergitas *Stakeholder* dalam Pengembangan Objek Wisata Pantai Purwahamba Indah Kabupaten Tegal, *Journal of Public Policy and Management Review*, Vol. 12, No. 3, hlm. 1-15.

¹⁷ Sekar Mutiara Mashita, Dewi Rostyaningsih, dan Hesti Lestari, 2023, Sinergitas *Stakeholder* dalam Program Kampung Tematik Kuliner di Kelurahan Jatingaleh Kota Semarang, *Jurnal of Public Policy and Management Review*, Vol. 12, No. 2, hlm. 1-19.

¹⁸ Zam Zam Masrurun dan Dyah Meutia Nastiti, 2023, Analisis *Stakeholders* dalam Pengembangan Kawasan Strategis Pariwisata Kabupaten Wonosobo, *Jurnal Kepariwisata Indonesia*, Vol. 17, No. 1, hlm. 99-118.

¹⁹ Ni Putu Tiya Paristha, I Nyoman Sukma Arida, dan Gde Indra Bhaskara, 2022, Peran *Stakeholder* dalam Pengembangan Desa Wisata Kerta Kecamatan Payangan Kabupaten Gianyar, *Jurnal Master Pariwisata (JUMPA)*, Vol. 8, No. 2, hlm 625-648.

Hidayatul Fajri dkk.²⁰, Wawan Kurniawan²¹, dan juga Mahardhika Berliandaldo, dkk.²²

Berangkat dari beragam penelitian terdahulu tersebut, ternyata penelitian terkait sinergitas Pemerintah Kabupaten Pasaman dengan berbagai *stakeholders* dalam upaya pengembangan pariwisata di Kecamatan Bonjol Tahun 2021-2024 belum ada yang meneliti secara spesifik dan terinci. Meskipun beberapa dari penelitian tersebut mengkaji sinergitas antar *stakeholders*, konteks dan urgensinya tidaklah sama dengan penelitian ini. Begitu juga dengan lokasi, tahun, tujuan, manfaat, metode, hingga teori yang digunakan dalam penelitian tersebut. Inilah yang kemudian menjadi tonggak utama kebaruan penelitian ini. Meski demikian, berbagai penelitian terdahulu tersebut sejatinya telah memberikan kontribusi terhadap penelitian ini dalam melengkapi rangkaian *state of the art* dalam penelitian ini.

Dengan berpedoman pada beragam literatur, fenomena, hingga data awal yang diperoleh oleh peneliti, maka terangkailah sebuah penelitian yang kemudian diberi judul “Sinergitas Pemerintah Kabupaten Pasaman dengan Berbagai *Stakeholders* dalam Upaya Pengembangan Pariwisata di Kecamatan Bonjol Tahun 2021-2024”. Masalah utama dari penelitian ini ialah rendah dan

²⁰ Hidayatul Fajri, Iip Permana, Yuliarti, dan Nila Wahyuni, 2022, Peningkatan Keterlibatan *Stakeholder* dalam Upaya Pembangunan Wisata Nagari, *Jurnal Inovasi Hasil Pengabdian Masyarakat (JIPEMAS)*, Vol. 5, No. 2, hlm 221-233.

²¹ Wawan Kurniawan, 2022, Sinergitas dan Kolaborasi *Stakeholder* dalam Pengembangan Pariwisata Halal di Kota Pekanbaru, *Tesis*, Pekanbaru: UIN Sultan Syarif Kasim Riau, hlm. 16-116.

²² Mahardhika Berliandaldo, Achmad Chodiq, dan Driszal Fryantoni, 2021, Kolaborasi dan Sinergitas Antar *Stakeholder* dalam Pembangunan Berkelanjutan Sektor Pariwisata di Kebun Raya Cibinong, *INOBI: Jurnal Inovasi Bisnis dan Manajemen Indonesia*, Vol. 04, No. 02, hlm. 221-234.

menurunnya angka Daya Tarik Wisata (DTW) Berbayar Kabupaten Pasaman pada tahun 2023, yang mana salah satu faktornya ialah buruknya sinergitas yang dibangun pemerintah dengan berbagai *stakeholders*.

Untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ini, penulis menggunakan konsep *Collaborative Governance* dari Ansell dan Gash. Harapannya konsep tersebut mampu membantu peneliti dalam mengevaluasi sinergitas yang dibangun oleh Pemerintah Kabupaten Pasaman dengan berbagai *stakeholders* dalam upaya pengembangan pariwisata di Pasaman khususnya di Kecamatan Bonjol.

Pada akhirnya, sinergitas Pemerintah Kabupaten Pasaman dengan berbagai *stakeholders* dalam upaya pengembangan pariwisata di Kecamatan Bonjol Tahun 2021-2024 ini menjadi penting dan menarik untuk diteliti. Pasalnya, hal tersebut merupakan suatu langkah strategis dalam upaya pengembangan pariwisata Kabupaten Pasaman di tahun-tahun yang akan datang. Atas dasar itu, penelitian ini bermaksud menggunakan suatu pendekatan yang relevan dengan teori yang peneliti gunakan dalam menjelaskan sinergitas yang dibangun oleh pemerintah setempat dengan berbagai *stakeholders* dalam upaya pengembangan pariwisata di Kabupaten Pasaman, khususnya di Kecamatan Bonjol tahun 2021-2024.

1.2 Rumusan Masalah

Pariwisata menurut Salah Wahab merupakan suatu aktivitas manusia yang dilakukan secara sadar yang mendapat pelayanan secara bergantian diantara orang-orang dalam suatu negara itu sendiri (di luar negeri), meliputi pendiaman orang-orang dari daerah lain, suatu negara atau benua untuk sementara waktu dalam mencari kepuasan yang beraneka ragam dan berbeda dengan apa yang dirasakannya ketika bekerja.²³ Kemudian menurut James J. Spillane, pariwisata ialah kegiatan melakukan perjalanan dengan tujuan mendapatkan kenikmatan, mencari kepuasan, mengetahui sesuatu, memperbaiki kesehatan, menikmati olahraga atau istirahat, menunaikan tugas, hingga berziarah.²⁴

Pendapat ahli tersebut memberikan gambaran bahwa pariwisata merupakan suatu kegiatan atau aktivitas manusia yang bertujuan untuk menikmati hidup, melepas penat, serta memperoleh pengalaman baru dengan cara membayar jasa atau suatu tempat untuk mendapatkan layanan dan fasilitas yang dibutuhkan. Lebih lanjut, pariwisata merupakan salah satu sektor yang sangat menjanjikan dalam upaya meningkatkan ekonomi suatu negara sehingga mampu menciptakan suatu kesejahteraan bagi masyarakat. Oleh sebab itu, sektor pariwisata menjadi penting untuk ditingkatkan kualitasnya guna meningkatkan daya tarik wisata tersebut.

²³ I Ketut Suwena dan I Gusti Ngurah Widyatmaja, op.cit.

²⁴ I Ketut Suwena dan I Gusti Ngurah Widyatmaja, op.cit., hlm. 17

Indonesia sebagai negara yang memiliki potensi pariwisata yang melimpah sejatinya telah mampu keluar dari kata permasalahan ekonomi jika bisa memanfaatkan potensi tersebut secara optimal. Sayangnya, potensi tersebut belum mampu dioptimalkan oleh beberapa daerah yang ada di Indonesia. Sumatera Barat sebagai salah satu daerah dengan potensi pariwisata yang melimpah di Indonesia merupakan satu dari beberapa daerah yang belum mampu mengoptimalkan potensi pariwisata yang dimilikinya. Temuan peneliti menunjukkan hanya beberapa daerah di Sumatera Barat yang mampu mengoptimalkan potensi pariwisatanya. Daerah yang dimaksud seperti Kota Pariaman, Kabupaten Solok, Kabupaten Pesisir Selatan, dan beberapa daerah lainnya.

Penelitian ini menyoroti Kabupaten Pasaman sebagai daerah di Sumatera Barat dengan tingkat kunjungan wisatawan yang terbilang masih rendah. Padahal, letak Kabupaten Pasaman sejatinya terbilang strategis. Bagaimana tidak, Kabupaten Pasaman merupakan daerah yang berada diantara tiga provinsi sekaligus, yakni Provinsi Sumatera Barat, Provinsi Sumatera Utara, dan Provinsi Riau. Kondisi yang demikian seharusnya menjadi salah satu keuntungan bagi Kabupaten Pasaman, dimana akan lebih banyak mobilitas yang terjadi di Kabupaten Pasaman dan tidak menutup kemungkinan akan meningkatkan angka kunjungan wisatawan di Kabupaten Pasaman. Sayangnya hal tersebut belum terlihat hingga saat penelitian ini dilakukan.

Pasaman merupakan sebuah kabupaten di Sumatera Barat yang terletak di kawasan paling utara Provinsi Sumatera Barat. Daerah yang dilintasi garis

khatulistiwa ini memiliki kondisi geografis yang dipenuhi bentang alam perbukitan dan lembah dengan rentang ketinggian 150-2.281 meter di atas permukaan laut. Kondisi yang demikian menjadikan Kabupaten Pasaman sebagai daerah yang memiliki potensi pariwisata yang berlimpah.

Tabel 1.1
Jumlah Objek Wisata Berbagai Kecamatan di Kabupaten Pasaman
Tahun 2023

No.	Kecamatan	Wisata Alam			Sumber Air Panas
		Panorama	Cagar Alam	Danau	
1.	Tigo Nagari	-	10	-	-
2.	Bonjol	3	8	-	2
3.	Simpang Alahan Mati	-	4	-	-
4.	Lubuk Sikaping	3	12	-	-
5.	Dua Koto	-	2	-	-
6.	Panti	1	4	-	1
7.	Padang Gelugur	4	1	-	-
8.	Rao	1	4	-	1
9.	Rao Utara	1	3	-	-
10.	Rao Selatan	2	3	-	-
11.	Mapat Tunggul	2	5	-	1
12.	Mapat Tunggul Selatan	1	5	-	-
Total		18	61	-	5

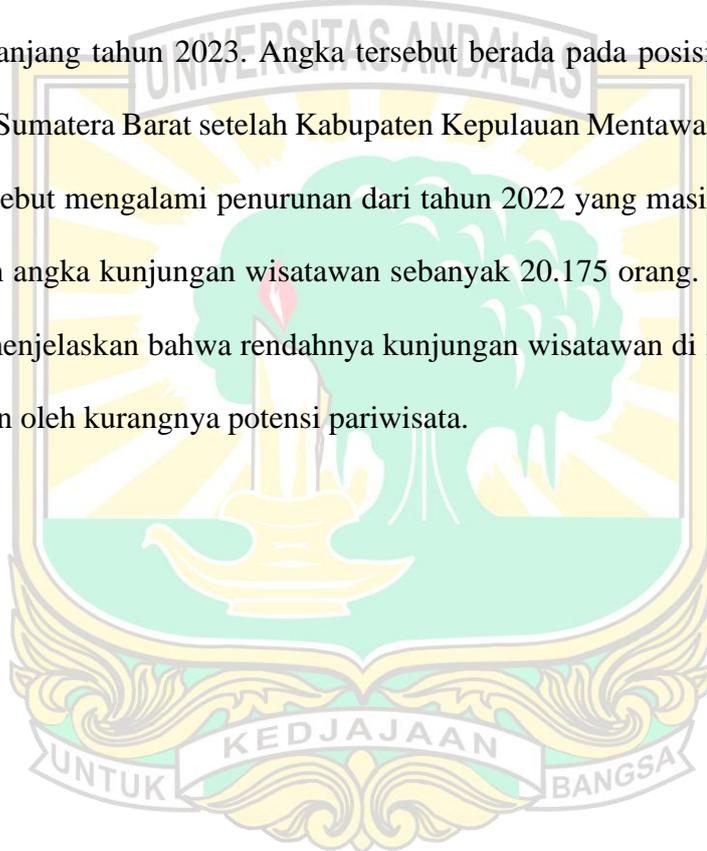
Sumber: Data Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Pasaman 2024.²⁵

Tabel 1.1 menggambarkan bahwa Kabupaten Pasaman memiliki objek wisata yang cukup banyak khususnya wisata alam. Objek wisata alam terbanyak yang terdapat di Pasaman ialah cagar alam yang berjumlah 61 objek, kemudian

²⁵ Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Pasaman, Kabupaten Pasaman Dalam Angka 2024, BPS Kabupaten Pasaman, Pasaman, 2024, hlm. 296.

disusul oleh panorama yang berjumlah 18 objek, serta yang paling unik dan langka yakni sumber air panas berjumlah 5 objek. Hal yang disayangkan dari tabel tersebut ialah Kabupaten Pasaman tidak memiliki objek wisata danau sebagaimana beberapa daerah lain di Sumatera Barat.

Meskipun memiliki objek wisata yang cukup banyak, Kabupaten Pasaman hanya memperoleh angka kunjungan wisatawan sebanyak 13.875 orang sepanjang tahun 2023. Angka tersebut berada pada posisi kedua paling rendah di Sumatera Barat setelah Kabupaten Kepulauan Mentawai. Terlebih lagi angka tersebut mengalami penurunan dari tahun 2022 yang masih memperoleh kunjungan angka kunjungan wisatawan sebanyak 20.175 orang. Tentunya data tersebut menjelaskan bahwa rendahnya kunjungan wisatawan di Pasaman tidak disebabkan oleh kurangnya potensi pariwisata.



Tabel 1.2
Jumlah Kunjungan Pada Daya Tarik Wisata (DTW) Berbayar
Menurut Kabupaten/Kota di Sumatera Barat (orang)

No.	Kabupaten/Kota	Tahun 2021	Tahun 2022	Tahun 2023
1.	Kab. Kepulauan Mentawai	318	5	14
2.	Kab. Pesisir Selatan	354.297	212.881	1.316.340
3.	Kab. Solok	703.300	555.943	1.669.161
4.	Kab. Sijunjung	60.533	121.613	241.236
5.	Kab. Tanah Datar	340.363	642.717	1.108.151
6.	Kab. Padang Pariaman	100.144	243.283	227.131
7.	Kab. Agam	509.428	82.254	58.410
8.	Kab. Lima Puluh Kota	624.155	749.034	630.226
9.	Kab. Pasaman	11.812	20.175	13.875
10.	Kab. Solok Selatan	61.199	151.909	93.521
11.	Kab. Dharmasraya	54.908	126.596	178.499
12.	Kab. Pasaman Barat	23.503	433.405	391.999
13.	Kota Padang	376.534	286.093	1.199.833
14.	Kota Solok	181.154	100.373	217.252
15.	Kota Sawahlunto	91.027	140.986	254.396
16.	Kota Padang Panjang	215.073	261.044	254.985
17.	Kota Bukittinggi	748.074	1.231.306	1.161.812
18.	Kota Payakumbuh	77.747	48.384	35.181
19.	Kota Pariaman	252.317	209.003	2.182.157
Prov. Sumatera Barat		4.785.886	5.617.004	11.234.179

Sumber: Data Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Sumatera Barat 2024.²⁶

Tabel 1.2 menunjukkan bahwa Kabupaten Pasaman merupakan daerah daratan Sumatera Barat dengan jumlah kunjungan wisatawan paling rendah kedua pada tahun 2023. Persoalan tersebut juga diperburuk dengan sebuah kenyataan dimana angka tersebut merupakan angka yang lebih rendah dari tahun sebelumnya, yakni tahun 2022. Penurunan angka tersebut hampir mencapai 50% dari angka sebelumnya.

²⁶ Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Barat, loc.cit.

Berdasarkan temuan peneliti, penurunan tersebut tidak terlepas dari beberapa kondisi seperti infrastruktur penunjang pariwisata masih kurang memadai. Tercatat pada tahun 2023, jumlah Rumah Makan atau Restoran di Pasaman hanya sebanyak 91 unit, Hotel sebanyak 6 unit, Penginapan 13 unit, 7 Agen Perjalanan, dan 4 Toko Cendera Mata. Selain itu, kondisi infrastruktur lain seperti jalan, lampu penerangan, jaringan internet, dan lainnya masih perlu pembenahan lebih lanjut. Berdasarkan data BPS Pasaman, sepanjang 329 km jalan di Pasaman mengalami kerusakan dan sepanjang 42 km dalam keadaan rusak berat.

Tidak hanya persoalan infrastruktur, upaya promosi pariwisata di Pasaman juga dinilai masih sangat disayangkan. Padahal promosi merupakan salah satu upaya krusial guna meningkatkan kunjungan wisatawan ke suatu objek wisata. Pesatnya perkembangan digital saat ini nampaknya belum mampu dimanfaatkan oleh *stakeholders* terkait dalam upaya pengembangan pariwisata di Pasaman.

Kemudian, peneliti menemukan akses terhadap air bersih dan sanitasi pada beberapa tempat wisata di Pasaman masih memerlukan pembenahan. Berdasarkan data BPS Provinsi Sumatera Barat, akses terhadap air bersih di Kabupaten Pasaman hanya mencapai 66,74% pada tahun 2023. Angka tersebut tentunya masih tergolong rendah jika dibandingkan dengan daerah lain di

Sumatera Barat, sebut saja seperti Kota Solok (97,89%), Kota Bukit Tinggi (97,36%), dan juga Kota Payakumbuh yang mencapai 96,63%.²⁷

Tidak hanya itu, strategi pengembangan pariwisata di Pasaman juga dinilai masih kurang baik. Bagaimana tidak, meskipun telah menjadi program prioritas, strategi konkret yang dilakukan oleh pemerintah daerah masih belum terlihat bahkan hingga penelitian ini dilakukan. Terakhir, hal yang paling krusial dalam upaya pengembangan pariwisata di Pasaman ialah sinergitas yang dibangun oleh pemerintah dengan berbagai *stakeholders* yang belum optimal. Hal ini menjadi faktor yang sangat penting mengingat kerja sama antar pihak akan mendorong percepatan pembangunan dan tata kelola pariwisata yang baik di Pasaman.

Hal tersebut juga disampaikan langsung dalam Rapat Kerja Gabungan DPRD Pasaman dengan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) untuk menentukan rancangan awal RPJMD tahun 2021-2026, wakil ketua DPRD, Danny Ismaya telah mengusulkan beberapa hal, termasuk dalam bidang pariwisata.²⁸ Salah satu dari empat usulan tersebut meminta agar terciptanya sinergitas segala lini dan sektor dalam menyongsong kesuksesan program pariwisata di Pasaman.

Meski demikian, hingga tahun 2024 usulan tersebut dinilai belum dijalankan dengan baik. Lebih lanjut, hasil wawancara peneliti dengan salah seorang *stakeholder* pariwisata yakni Manajer Lapangan Mega Wisata Bonjol,

²⁷ Data BPS Provinsi Sumatera Barat Tahun 2023.

²⁸ Pemda Pasaman, loc.cit.

Rahmat Saputra juga menegaskan hal yang sama. Dalam wawancara tersebut

Rahmat Saputra mengatakan;

“...pengembangan wisata di Pasaman pada dasarnya memang belum optimal, hal tersebut disebabkan oleh beberapa faktor seperti akses kesini (Pasaman) cukup jauh dan jalannya juga berbelok-belok (lintas Bukit Tinggi – Pasaman), selain itu kerja sama antara pemerintah dengan pelaku wisata masih belum nampak, kami merasakan itu sendiri, tapi, walaupun pemerintah-nya ingin membangun kerja sama, saya rasa masyarakat juga tidak antusias, karena sebagaimana yang kita tahu, masyarakat kampung ini biasanya bisa diajak jika ada uangnya dan semacamnya yang menguntungkan dia secara langsung...”²⁹

Hasil wawancara tersebut menunjukkan bahwa pengembangan pariwisata yang belum optimal disebabkan oleh beberapa faktor. Faktor yang dimaksud yakni akses jalan yang cukup jauh dan berbelok, tentunya hal ini juga membuat wisatawan tidak nyaman untuk berkunjung. Kemudian dikatakan bahwa sinergi pemerintah juga belum dirasakan oleh pelaku usaha di bidang pariwisata. Tentunya temuan tersebut mengantarkan peneliti pada sebuah dugaan bahwa sinergitas pemerintah daerah dengan berbagai *stakeholders* pariwisata di Pasaman khususnya di Bonjol masih belum optimal.

²⁹ Hasil Wawancara Peneliti dengan Rahmat Saputra selaku Manajer Lapangan Mega Wisata Bonjol, di Mega Wisata Bonjol, pada tanggal 14 Oktober 2024 pukul 16.00 WIB.

Tabel 1.3
Jumlah Kunjungan Wisatawan Berbayar di Kabupaten Pasaman
Menurut Kecamatan Tahun 2023

No.	Kecamatan	Mancanegara	Dalam Negeri	Jumlah
1.	Tigo Nagari	-	-	-
2.	Bonjol	238	6.218	6.456
3.	Simpang Alahan Mati	-	-	-
4.	Lubuk Sikaping	-	-	-
5.	Dua Koto	-	-	-
6.	Panti	-	8.289	8.289
7.	Padang Gelugur	-	-	-
8.	Rao	-	-	-
9.	Rao Utara	-	-	-
10.	Rao Selatan	-	-	-
11.	Mapat Tunggul	-	-	-
12.	Mapat Tunggul Selatan	-	-	-
Kabupaten Pasaman		238	14.507	14.745

Sumber: Data BPS Kabupaten Pasaman Tahun 2024.³⁰

Tabel 1.3 menggambarkan fakta baru bahwa kunjungan wisatawan di Kabupaten Pasaman hanya terpusat pada dua kecamatan saja. Dua kecamatan tersebut yakni Kecamatan Bonjol dan Kecamatan Panti yang memang memiliki daya tarik tersendiri. Bonjol yang dilewati garis Khatulistiwa dan merupakan kampung tempat lahirnya Tuanku Imam Bonjol, dan Panti dengan cagar alamnya yang menyimpan sumber air panas alami. Fakta tersebut memperkuat dugaan penulis bahwa peran Pemerintah Kabupaten Pasaman dalam melakukan kolaborasi dan pemberdayaan terhadap potensi pariwisata di berbagai kecamatan di Pasaman masih belum optimal.

³⁰ Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Pasaman, op.cit., hlm. 298.

Guna melihat efektivitas dan mengevaluasi sinergitas yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Pasaman, peneliti menetapkan Kecamatan Bonjol sebagai studi kasus dalam penelitian ini. Hal ini dilakukan tentunya bukan tanpa alasan. Tabel 1.3 memperlihatkan bahwa Kecamatan Bonjol merupakan salah satu dari dua kecamatan di Kabupaten Pasaman yang masih memiliki angka kunjungan wisatawan. Data tersebut menggambarkan bahwa sinergitas antara pemerintah daerah dengan berbagai *stakeholders* pariwisata di Bonjol masih ada meskipun belum optimal.

Stakeholders yang dimaksud dalam hal ini yakni pemerintah, pihak swasta, dan masyarakat. Pihak pemerintah sendiri dalam hal ini tentunya dikomandoi langsung oleh Bupati Pasaman selaku pemerintah daerah. Meski demikian, dalam menjalankan tugasnya dalam pengembangan pariwisata di Pasaman kewenangan penuh diberikan kepada dinas terkait yakni Dinas Pariwisata, Pemuda Olahraga, dan Kebudayaan (DISPARPORABUD) Kabupaten Pasaman. Dinas ini memiliki tanggung jawab dalam menjalankan berbagai program yang telah dicanangkan oleh Bupati. Salah satu langkah yang perlu dilakukan dalam menjalankan program tersebut ialah dengan menjalin sinergi yang baik dengan berbagai *stakeholders* seperti swasta dan masyarakat.

Dalam hal ini, DISPARPORABUD Pasaman juga menjalin koordinasi dengan berbagai Organisasi Perangkat Daerah (OPD) lainnya. OPD yang dimaksud yakni, pertama Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Pasaman. BAPPEDA Kabupaten Pasaman dalam hal ini berperan dalam melakukan perencanaan, koordinasi, serta evaluasi

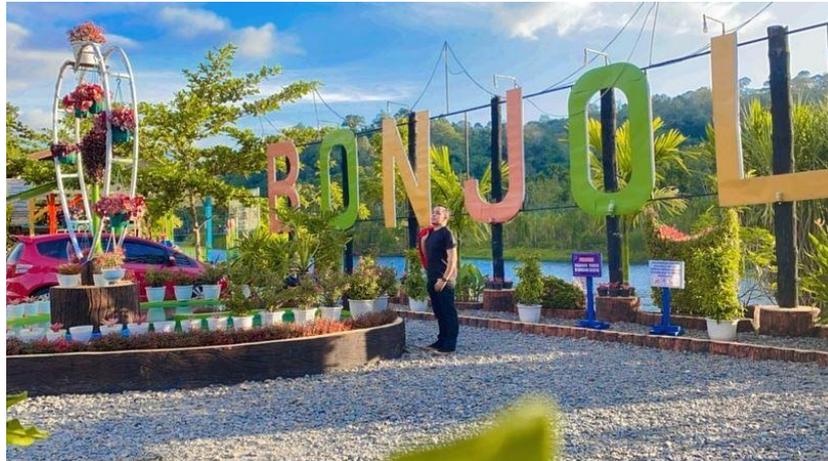
pembangunan suatu pariwisata di Pasaman. Kedua, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kabupaten Pasaman. Dinas PUPR memiliki peran dalam memastikan infrastruktur pendukung yang memadai guna mensukseskan pengembangan pariwisata di Pasaman.

Ketiga, Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman, Perhubungan dan Lingkungan Hidup (PRKPPLH) Kabupaten Pasaman. Dinas ini bertanggung jawab dalam memastikan kelestarian lingkungan di kawasan wisata, menjaga kualitas air dan udara, serta mengelola limbah dengan baik. Keempat, Dinas Koperasi, UKM Perdagangan, dan Tenaga Kerja Kabupaten Pasaman. Dinas ini berperan dalam mengoptimalkan potensi UMKM yang ada di lokasi wisata yang ada di Pasaman seperti Kecamatan Bonjol.

Kemudian DISPARPORABUD Pasaman juga dibantu oleh Pemerintah Pusata melalui Pemerintah Provinsi dalam mengupayakan pengembangan pariwisata yang ada di Bonjol. Bantuan yang dimaksud seperti bantuan anggaran dan bantuan lain yang berbentuk jasa dan sebagainya. Tidak hanya itu, DISPARPORABUD Kabupaten Pasaman juga membangun koordinasi dengan pemerintahan tingkat terendah seperti Nagari Ganggo Hilia dan Ganggo Mudiak yang terdapat di Kecamatan Bonjol.

Berdasarkan penelusuran dari peneliti, pihak swasta yang diajak untuk menjalin sinergi dengan pemerintah daerah ialah Mega Wisata Bonjol (MWB) dan Juita Indah Hotel. MWB merupakan sebuah usaha kecil menengah yang bergerak di bidang pariwisata terpadu yang terletak di Nagari Ganggo Hilia,

Kecamatan Bonjol. Sedangkan Juita Indah Hotel ialah sebuah usaha yang menyediakan jasa penginapan yang terletak di Kumpulan, Kecamatan Bonjol.



Sumber: Instagram/@he-a-ndra.

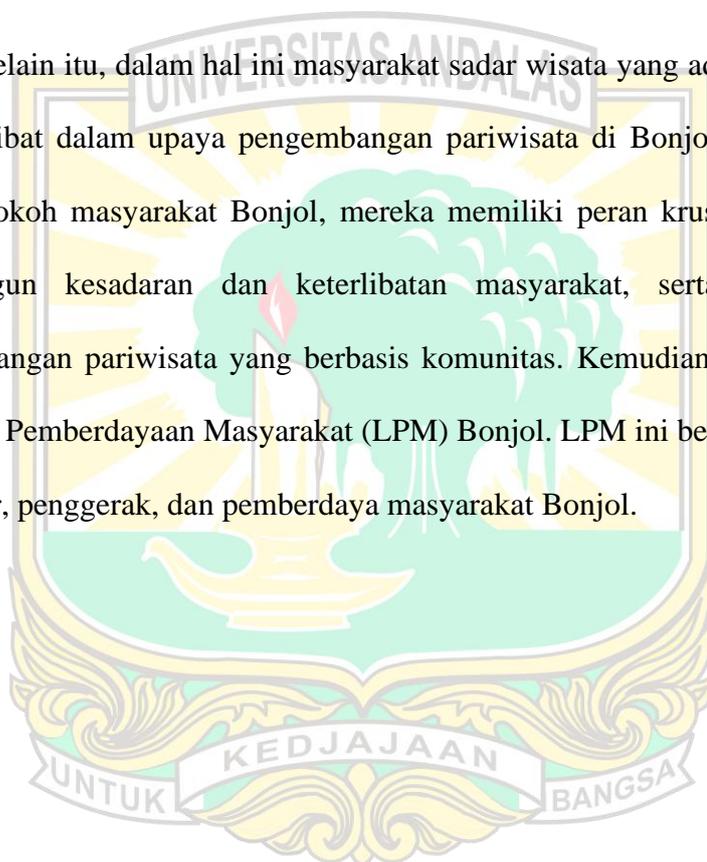
Gambar 1.2 Kawasan Mega Wisata Bonjol

Selain itu, juga terdapat beberapa pihak swasta yang terlibat dalam pengembangan pariwisata di Bonjol. Pertama, Rumah Makan Roda Baru Bonjol. Rumah Makan ini menjadi salah satu suksesor dalam melengkapi berbagai kebutuhan wisatawan saat berkunjung ke Bonjol. Kedua, UMKM Kipang Puluik Bonjol. UMKM ini menjadi salah satu UMKM yang menjadi ciri khas dari Kecamatan Bonjol khususnya dalam hal kuliner. Melalui UMKM ini, pengembangan pariwisata di Bonjol juga semakin lengkap. Keempat, terdapat CV. LWD Travel Pasaman. Ini merupakan sebuah agen perjalanan yang terdapat di Bonjol dan turut menjadi suksesor pengembangan pariwisata di Bonjol.

Pemerintah Kabupaten Pasaman dalam hal ini juga membangun sinergi dengan kelompok masyarakat seperti Kelompok Sadar Wisata (POKDARWIS)

Equator Bonjol dan juga Komunitas Tuo Alam *Adventure* (TAA). POKDARWIS Equator Bonjol sendiri merupakan sebuah kelompok masyarakat yang berfokus dalam upaya pengembangan potensi pariwisata yang ada di Kecamatan Bonjol. Begitu juga dengan Komunitas TAA, mereka membentuk komunitas tersebut atas perhatian mereka terhadap potensi pariwisata Bonjol yang sangat besar namun belum dikelola dengan baik.

Selain itu, dalam hal ini masyarakat sadar wisata yang ada Bonjol juga turut terlibat dalam upaya pengembangan pariwisata di Bonjol. Begitu juga dengan tokoh masyarakat Bonjol, mereka memiliki peran krusial dalam hal membangun kesadaran dan keterlibatan masyarakat, serta mendorong pengembangan pariwisata yang berbasis komunitas. Kemudian juga terdapat Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) Bonjol. LPM ini berperan sebagai fasilitator, penggerak, dan pemberdaya masyarakat Bonjol.



Tabel 1.4

Stakeholders Pengembangan Pariwisata di Kecamatan Bonjol

No.	Pemerintah	Swasta	Masyarakat
1.	Dinas Pariwisata, Pemuda Olahraga, dan Kebudayaan Kabupaten Pasaman	Mega Wisata Bonjol (MWB)	Kelompok Sadar Wisata (POKDARWIS) Equator Bonjol
2.	Pemerintah Nagari Ganggo Mudiak	Juita Indah Hotel	Komunitas Tuo Alam <i>Adventure</i>
3.	Pemerintah Nagari Ganggo Hilia	Rumah Makan Roda Baru Bonjol	Masyarakat Sadar Wisata Bonjol
4.	Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Pasaman	UMKM Kipang Puluik Bonjol	Tokoh Masyarakat Bonjol
5.	Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kabupaten Pasaman	CV. LWD Travel Pasaman	Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) Kecamatan Bonjol
4.	Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman, Perhubungan dan Lingkungan Hidup (PRKPPLH) Kabupaten Pasaman		
5.	Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah (UKM) Kabupaten Pasaman		
6.	Pemerintah Pusat		

Sumber: Data Diolah Peneliti Tahun 2025.

Tabel diatas menunjukkan beberapa *stakeholders* yang turut bersinergi dalam upaya pembangunan pariwisata di Pasaman khususnya di Kecamatan

Bonjol. Meski begitu, dalam hal ini peneliti menetapkan beberapa *stakeholders* yang dinilai dapat menjadi representasi dan memberikan informasi yang akurat terkait penelitian ini. Beberapa *stakeholders* yang dimaksud yakni DISPARPORABUD Kabupaten Pasaman, Pemerintah Nagari Ganggo Hilia dan Ganggo Mudiak Kecamatan Bonjol, Mega Wisata Bonjol, Komunitas Tuo Alam *Adventure*, dan juga masyarakat sadar wisata di Kecamatan Bonjol.

Meskipun pemerintah telah berupaya menjalin sinergi dengan berbagai kelompok tersebut, angka kunjungan wisatawan di Bonjol masih cukup rendah. Angka 6.456 orang tersebut dinilai masih cukup rendah jika dibandingkan dengan beberapa daerah lain di Sumatera Barat. Pada Tabel 1.2 dapat dilihat bahwa perbandingan antara angka kunjungan wisatawan di Pasaman sangat jauh berbeda dengan daerah-daerah lain pada tahun 2023. Sebut saja seperti Kabupaten Solok dengan angka kunjungan sebanyak 1.669.161 orang, Kota Padang Kabupaten Pesisir Selatan sebanyak 1.316.340 orang, Kota Pariaman dengan 2.182.157 orang, dan beberapa daerah lainnya yang juga memiliki kunjungan wisatawan lebih tinggi.

Tidak hanya itu, angka tersebut juga lebih rendah dari angka kunjungan wisatawan di Kecamatan Panti yang memperoleh kunjungan sebanyak 8.289 orang pada tahun 2023. Perbandingan tersebut pada akhirnya mengantarkan peneliti untuk melakukan penelitian di Kecamatan Bonjol, ditambah lagi Bonjol merupakan satu-satunya daerah di Kabupaten Pasaman yang berstatus sebagai Daya Tarik Wisata Unggulan (DTWU).

Kemudian, penelitian ini tidak berfokus pada Kecamatan Panti dikarenakan regulasi yang tertuang dalam UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya telah mengatur tentang cagar alam. Regulasi tersebut menegaskan bahwa cagar alam hanya boleh digunakan untuk kepentingan penelitian, pendidikan, dan pengembangan ilmu pengetahuan. Dengan kata lain, cagar alam tidak boleh digunakan untuk kepentingan pariwisata yang dapat merusak keutuhan suaka alam. Atas dasar tersebut, cagar alam yang terdapat di Kecamatan Panti seharusnya tidak dijadikan sebagai objek wisata karena berpotensi untuk merusak keutuhan alamnya.



Sumber: Dokumentasi Peneliti Tahun 2024

Gambar 1.3 Plang Larangan Melakukan Kegiatan Tanpa Izin di Kawasan Cagar Alam Rimbo Panti

Beragam data, konsep, dan fakta tersebut pada akhirnya mengantarkan peneliti pada sebuah asumsi bahwa sinergi yang dibangun oleh Pemerintah

Kabupaten Pasaman dengan berbagai *stakeholders* pariwisata di Kecamatan Bonjol Tahun 2021-2024 masih belum optimal. Asumsi tersebut menggambarkan fokus dari penelitian ini yaitu terkait sinergitas Pemerintah Kabupaten Pasaman dengan berbagai *stakeholders* dalam upaya pengembangan pariwisata di Kecamatan Bonjol Tahun 2021-2024. Dengan kata lain, penulis akan meneliti terkait *collaborative governance* yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Pasaman dalam upaya pengembangan pariwisata di Pasaman khususnya di Kecamatan Bonjol Tahun 2021-2024.

Pada akhirnya, berdasarkan pada data awal, landasan teori, fakta empiris, beragam literatur, asumsi serta analisa sederhana dari peneliti, maka terangkailah sebuah pertanyaan penelitian, yakni “Bagaimana sinergitas yang dibangun oleh Pemerintah Kabupaten Pasaman dengan berbagai *stakeholders* dalam upaya pengembangan pariwisata di Kecamatan Bonjol Tahun 2021-2024?”

1.3 Tujuan

Berangkat dari gagasan peneliti pada latar belakang, serta rangkaian rumusan masalah yang telah dipaparkan sebelumnya, maka terbentuklah suatu tujuan dari penelitian ini yakni untuk mengevaluasi sinergitas yang dibangun oleh Pemerintah Kabupaten Pasaman dengan berbagai *stakeholders* dalam upaya pengembangan pariwisata di Kecamatan Bonjol Tahun 2021-2024.

1.4 Manfaat

Manfaat yang diharapkan oleh peneliti dari penelitian ini terbagi atas dua macam, yakni sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini harapannya dapat berguna dan mampu memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan terutama dalam bidang ilmu politik terkhususnya dalam melihat dan mengevaluasi kinerja pemerintah berdasarkan teori *collaborative governance*. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan bagi penelitian berikutnya terkait upaya pengembangan pariwisata di Pasaman, khususnya di Kecamatan Bonjol.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini harapannya mampu menjadi bahan rujukan, pertimbangan, dan evaluasi bagi seluruh pihak terkait khususnya pemerintah selaku pemangku kebijakan dalam upaya mengevaluasi sinergitas yang dibangun dengan berbagai *stakeholders* dalam upaya pengembangan pariwisata di Pasaman, khususnya di Kecamatan Bonjol. Dengan begitu, pengembangan pariwisata di Pasaman akan mengalami peningkatan.