

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Pariwisata telah menjadi salah satu sektor strategis dalam perekonomian global yang memainkan peran penting dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi, memperluas kesempatan kerja, serta memperkuat hubungan sosial budaya antarbangsa. Dalam konteks pembangunan ekonomi modern, pariwisata tidak hanya berfungsi sebagai penggerak utama kegiatan ekonomi, tetapi juga sebagai katalisator bagi perkembangan sektor-sektor lain seperti transportasi, perdagangan, kuliner, dan industri kreatif.¹ Sejalan dengan pandangan *United Nations World Tourism Organization*, pariwisata juga berperan dalam memperkuat identitas suatu bangsa, memperkenalkan kebudayaan lokal ke tingkat internasional, serta mendorong pertumbuhan ekonomi inklusif berbasis masyarakat.²

Sektor pariwisata sangat rentan terhadap pengaruh dari faktor eksternal. Pandemi COVID-19 menjadi bukti nyata seberapa rapuhnya sektor pariwisata. Kebijakan pembatasan mobilitas global, penutupan akses perjalanan, serta pemberhentian aktivitas wisata secara total mengakibatkan krisisnya ekosistem pariwisata dunia. Hal tersebut tidak hanya berdampak pada turunya jumlah kunjungan wisatawan, tetapi juga pada terhentinya pendapatan devisa dan hilangnya lapangan pekerjaan. Dapat diartikan bahwa pemulihan dan

¹ World Travel & Tourism Council (WTTC), *Economic Impact 2024* (London: WTTC, 2024), 5–6.

² UNWTO, *Tourism and Culture Synergies* (Madrid: United Nations World Tourism Organization, 2018).

pengembangan pasca pandemi tidak dapat lagi berjalan dengan alami. Namun, butuh intervensi dari kebijakan yang strategis dan kapasitas tata kelola pemerintahan yang adaptif.

Pandemi COVID-19 berdampak langsung pada pariwisata nasional. Indonesia yang menjadikan sektor pariwisata sebagai salah satu pilar ekonomi. Dampak dari pandemi, kontribusi sektor pariwisata sempat menyentuh titik terendah saat pandemi, namun dengan berjalannya waktu sektor pariwisata mampu menunjukkan pemulihan yang positif.

Tabel 1. 1
Kontribusi Sektor Pariwisata terhadap Produk Domestik Bruto (PDB)
Indonesia Pada Tahun 2020-2024

Tahun	Kontribusi terhadap PDB (%)
2020	2,23
2021	2,30
2022	3,72
2023	3,90
2024	4,00

Sumber: Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, *Tourism Snapshot Vol. 1 No. 1 2025*, hal. 2.

Tabel 1.1 dapat dilihat bahwa pada masa awal pandemi (2020-2021), kontribusi sektor pariwisata terhadap PDB mengalami stagnansi di angka 2,23% hingga 2,30%. Dari angka tersebut menunjukkan betapa rapuhnya sektor pariwisata ketika menghadapi pembatasan mobilitas global. Namun, pada tahun 2022 sektor pariwisata di Indonesia mengalami kebangkitan dengan lonjakan kontribusi menjadi 3,72% dan pada tahun berikutnya menguat hingga 4,00% di tahun 2024. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa meskipun sangat rentan terhadap guncangan, sektor pariwisata Indonesia memiliki kemampuan untuk bangkit kembali.

Pencapaian ini mencerminkan efektivitas berbagai kebijakan pemerintah dalam mendorong revitalisasi pariwisata melalui strategi inovatif dan berkelanjutan. Seperti optimalisasi promosi wisata domestik, serta digitalisasi layanan pariwisata.³ Pemerintah menerbitkan program Desa Wisata yang diluncurkan Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif sejak 2021 berhasil membuka akses wisata ke daerah-daerah yang sebelumnya belum terekspos luas, sekaligus memperkuat ekonomi berbasis masyarakat.⁴

Indonesia memiliki fondasi pariwisata berkelanjutan tertuang didalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan. UU No. 10 tahun 2009 menekankan bahwa pembangunan pariwisata dilakukan dengan melibatkan keanekaragaman, keunikan, dan ciri khas budaya serta alam. Pariwisata juga ditekankan tidak sebagai industri, namun sebagai bagian inti dari pembangunan nasional yang wajib memadukan aspek pertumbuhan ekonomi, pelestarian lingkungan, dan keberlanjutan sosial budaya masyarakat.⁵

Sebagai landasan operasional dari undang-undang tersebut, pemerintah mengeluarkan PP No. 50 Tahun 2011 berisi tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional (RIPARNAS)⁶. Peraturan pemerintah tersebut berfungsi sebagai pedoman utama bagi perencanaan pembangunan pariwisata di Indonesia jangka waktu 15 tahun. Pemerintah mengatur pembagian wilayah yang

³ Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia, *Laporan Kinerja Kemenparekraf 2023* (Jakarta: Kemenparekraf, 2023), 26.

⁴ Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia, *Panduan Program Desa Wisata 2021–2024* (Jakarta: Kemenparekraf, 2022), 11.

⁵ Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataan” (2009).

⁶ Republik Indonesia, “Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional Tahun 2010-2025” (2011).

diprioritaskan menjadi Destinasi Pariwisata Nasional (DPN), Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN), Kawasan Pengembangan Pariwisata Nasional (KPPN). Wilayah yang ditetapkan menjadi Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) didasarkan pada kriteria tertentu dan pertimbangan strategis yang mendalam. Kawasan Strategis Pariwisata Nasional ditetapkan pada wilayah yang memiliki pengaruh penting dalam beberapa aspek seperti, pertumbuhan ekonomi, pertahanan keamanan, pemberdayaan sosial dan budaya, serta dukungan lingkungan. Pemerintahan memberikan status tersebut agar mempercepat pertumbuhan wilayah, membuka investasi, serta menciptakan *multiplier effect* untuk daerah sekitar.⁷

Penetapan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) juga bertujuan untuk pemerataan pembangunan pariwisata untuk daerah di luar Pulau Jawa dan Bali termasuk Sumatra Barat untuk mengurangi ketimpangan infrastruktur dan optimalisasi potensi daerah.⁸ Salah satu contoh nyata dari peningkatan sinergi tersebut terlihat pada penetapan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Maninjau dan sekitarnya, bersanding dengan destinasi Kawasan Strategis Pariwisata Nasional lainnya di Sumatra Barat seperti Siberut, Bukittinggi dan Singkarak

Provinsi Sumatera Barat merespon Rencana Pembangunan Pariwisata Nasional (RIPPARNAS) tersebut kedalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No. 14 Tahun 2019 tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah

⁷ Republik Indonesia.

⁸Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi, *Laporan Perkembangan Destinasi Super Prioritas 2024* (Jakarta: Kemenko Marves, 2024), 9.

(RIPPARDA). Dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatra Barat No. 14 Tahun 2019, pemerintah provinsi tidak hanya menargetkan kunjungan, tetapi menetapkan destinasi wisata unggulan yang dapat meningkatkan ekonomi wilayah.⁹ RIPPARDA dijadikan landaasan bagi pemerintahan daerah di tingkat Kabupaten atau Kota untuk mencapai visi pembangunan tersebut.

Peraturan daerah tersebut menetapkan 7 wilayah Kawasan Strategis Pariwisata Provinsi (KSPP) diantaranya Mandeh, Bukittinggi, Singkarak, Danau Kembar, Siberut, Sawahlunto, dan Danau Maninjau. Penetapan tersebut menegaskan bahwa Kawasan Danau Maninjau dilihat memiliki fungsi strategis bagi pertumbuhan kepariwisataan di Sumatera Barat, Danau Maninjau diprioritaskan untuk mendapatkan dukungan pengembangan industri pariwisata, pembangunan daya tarik wisata, dan pemasaran. Adanya status ini menuntut pengelolaan yang lebih mumpuni dan terkoordinasi. Pemerintahan Provinsi Sumatra Barat memberikan amanah ke tingkat Kabupaten untuk menjaga Danau Maninjau sebagai aset pariwisata keberlanjutan dan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi bagi masyarakat kawasan Danau Maninjau.

Amanah tersebut di tingkat kabupaten juga dukung oleh dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Agam (RPJMD) tahun 2021-2026¹⁰. Dalam dokumen tersebut kawasan danau maninjau ditetapkan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi direvitalisasi. Pengelolaan Danau Maninjau melibatkan aktor lintas jenjang pemerintahan yang perannya perlu dipetakan secara

⁹ Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, “Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 14 Tahun 2019 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah (RIPPARDA)” (2019).

¹⁰ Peraturan Daerah and Kabupaten Agam, “Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (Rpjmd) Kabupaten Agam Tahun 2021 - 2026,” 2026.

tegas. Pemerintah pusat berperan sebagai regulator makro yang menetapkan status KSPN, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat sebagai koordinator wilayah melalui penetapan KSPP, dan DISPARPORA sebagai pelaksana teknis di lapangan. Di antara aktor tersebut, Dinas Pariwisata, Pemuda, dan Olahraga (DISPARPORA) Kabupaten Agam menempati posisi sebagai *leading sector*, yaitu aktor utama yang mengoordinasikan pembangunan daya tarik, industri, dan pemasaran pariwisata sekaligus membina aktor pengelola di tingkat bawah, yakni POKDARWIS, pelaku usaha swasta, dan masyarakat nagari. Dengan posisi tersebut, DISPARPORA yang menghubungkan kebijakan nasional dengan pelaksanaan di lapangan, sehingga keberhasilan menjalankan status KSPN sangat ditentukan oleh kapasitas organisasi dinas ini. Oleh sebab itu, penelitian ini menempatkan DISPARPORA Kabupaten Agam sebagai aktor fokus, sementara aktor lain diposisikan sebagai konteks yang memengaruhi ruang gerak kapasitasnya.

Dasar regulasi tersebut terhadap kawasan danau maninjau bukan tanpa alasan. Danau Maninjau memiliki kekayaan alam dan budaya yang luar biasa. Secara geografis, Danau Maninjau merupakan danau kaldera yang terbentuk dari letusan gunung berapi purba sekitar 52.000 tahun yang lalu, bentang alamnya menyuguhkan panorama yang menarik dengan bentangan air seluas 99,5 km² yang dikelilingi oleh perbukitan barisan.¹¹ Selain kekayaan alamnya, Danau Maninjau juga memiliki kekayaan keanekaragaman hayati yang tidak bisa ditemukan pada

¹¹ Pemerintah Kabupaten Agam dan Kota Bukittinggi, *Executive Summary: Pengusulan Geopark Nasional Ngarai Sianok - Maninjau* (Bukittinggi: Pemerintah Kabupaten Agam, 2018), 4–5.

daerah lainnya, seperti ikan rinuak yang tidak bisa ditemukan selain di Danau Maninjau, selain itu menjadi habitat bagi beragam flora dan fauna. Potensi tersebut di per kaya lagi dengan nilai historis budaya sebagai tempat kelahiran ulama besar Buya Hamka. Hal tersebut, menjadikan kawasan Danau Maninjau memiliki daya tarik wisata yang menggabungkan unsur alam, budaya, dan sejarah.¹²

Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga (DISPARPORA) Kabupaten Agam, mencatat titik sebaran destinasi di kawasan Danau Maninjau yang di kelola oleh pemerintahan daerah, Swasta, Masyarakat dan kelompok sadar wisata (POKDARWIS). Berikut merupakan rincian objek pariwisata di kawasan Danau Maninjau

Tabel 1. 2
Objek Wisata Selingkar Danau Maninjau

Kategori	Objek Wisata	Aktor Pengelola
Kuliner	Rinuak dan Pensi	Masyarakat
	Lesehan Tepian Danau	Masyarakat
	Beach Guesthouse, & Café	Swasta
Alam	Tapian Puti	POKDARWIS
	Pulau Legenda	Nagari
	Tapian Kualo	Pemerintah
	Aia Tigo Raso	POKDARWIS
	Linggai	Pemerintah
	Aia Tajun Silayang	POKDARWIS
	Aia Tajun Gadih Ranti	POKDARWIS
	Sarasah Pontong	POKDARWIS
	Sarasah Silasuang	POKDARWIS
Religi / Sejarah	Sarasah Bukik Batu Alang	POKDARWIS
	Museum Rumah Kelahiran Buya Hamka	Pemerintah dan Masyarakat

Sumber: Dokumen Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga Kabupaten Agam, Olahan Peneliti 2026

¹² Dewi Imelda Roesma, "Evaluasi Keanekaragaman Spesies Ikan Danau Maninjau," 2013, 197–204.

Tabel 1.2, terlihat klasifikasi objek wisata yang tercantum, bahwa kategori wisata alam mendominasi dengan jumlah objek wisata yang paling banyak, hal itu menunjukkan potensi besar kawasan Danau Maninjau dalam menawarkan keindahan dari bentang alamnya dan keanekaragaman kepada wisatawan. Selain wisata alamnya, objek wisata buatan, religi dan wisata kuliner khas lokal juga menjadi daya tarik yang potensial. Danau Maninjau memiliki modal dasar dan potensi yang sangat besar dalam sektor pariwisata melalui keragaman jenis destinasi yang ditawarkan, yang tentunya menuntut adanya kapasitas pengelolaan yang memadai dari pemerintah daerah agar seluruh potensi tersebut dapat dikembangkan secara berkelanjutan.

Besarnya potensi dan kekayaan Kawasan Danau Maninjau menuntut adanya kapasitas kedinasan terkait pengelolaan dan terstruktur yang memadai untuk menjamin pembangunan keberlanjutan pariwisata. Tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menegaskan pariwisata ditetapkan sebagai urusan konkuren, kewenangan pengelolaan destinasi dan perizinan usaha mutlak diserahkan kepada pemerintah kabupaten. DISPARPORA memiliki wewenang yang tidak dimiliki oleh aktor pusat, yang secara tegas diamanatkan oleh Pasal 30 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, Danau Maninjau khususnya di wilayah Kecamatan Tanjung Raya implementasi kebijakan pariwisata harian sangat bergantung pada tangan DISPARPORA. Merekalah yang memegang otoritas menerbitkan izin usaha pariwisata lokal, mengelola retribusi kawasan, serta mengatur ritme tata ruang destinasi secara langsung. Visi besar dari KSPN dan KSPP tidak akan tercapai tanpa

memiliki kapasitas dari DISPARPORA. Sesuai undang-undang untuk membimbing masyarakat sadar wisata, DISPARPORA bertindak sebagai pembina utama bagi kelompok sadar wisata (POKDARWIS) dan jembatan koordinasi dengan berbagai pemerintahan nagari di selingkar Danau Maninjau.

Kewenangan pembinaan dan koordinasi sudah diatur dengan jelas, namun penerapannya tidak berjalan dengan mudah. Banyak aktor yang berkontribusi menuntut DISPARPORA untuk merangkul dan menyamakan standar kualitas fasilitas dan pelayanan dari semua aktor pengelola tersebut. Namun, buruknya fasilitas objek wisata dan kualitas pelayanan merupakan dampak dari belum optimalnya kapasitas pengelolaan ini, angka kunjungan wisatawan yang cenderung tidak stabil dan bahkan menurun di beberapa lokasi wisata.

Tabel 1. 3
Data Kunjungan Wisatawan pada Objek Wisata Kawasan Danau Maninjau
Kecamatan Tanjung Raya Tahun (2023–2024)

Objek Wisata	2023	2024	Status
Linggai Park	42.924	15.752	Tercatat
Museum Buya Hamka	26.064	21.610	Tercatat
Aia Tajun Silayang	17.295	670	Tercatat
Sarasah Silasuang	14.172	1.679	Tercatat
Aia Tajun Gadih Ranti	12.395	1.634	Tercatat
Taman Muko-Muko	11.182	10.361	Tercatat
Sarasah Pontong	5.471	1.534	Tercatat
Sarasah Bukik Batu Alang	2.155	1.601	Tercatat
Hutan Raya Koto Malintang	1.320	0	Tercatat
Aia Tigo Raso	352	387	Tercatat
Tapian Puti	-	-	Tidak
Pulau Legenda	-	-	Tidak
Masjid Raya Bayur	-	-	Tidak
Kelok 44	-	-	Tidak
Sektor Kuliner	-	-	Tidak
Total	133.330	55.228	

Sumber: Dokumen Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga Kabupaten Agam, Olahan Peneliti 2026

Tabel 1.3, kunjungan wisata menunjukkan bahwa pada beberapa objek wisata di kawasan Danau Maninjau terjadi penurunan jumlah wisatawan dibandingkan tahun sebelumnya. Penurunan tersebut tidak dapat dipahami sebagai fenomena tunggal, melainkan sebagai hasil dari berbagai faktor yang saling berkaitan. Kondisi lingkungan, kualitas perairan danau, serta kualitas sarana dan prasarana. Selain itu, persepsi wisatawan terhadap kenyamanan dan kebersihan kawasan juga menjadi aspek yang berpengaruh dalam menentukan keputusan berkunjung.

Salah satu yang menjadi masalah utama yaitu terindikasinya penurunan kualitas ekosistem perairan. Kondisi ini diduga kuat berkaitan dengan volume Keramba Jaring Apung (KJA) yang telah melebihi daya dukung lingkungan danau. Kelebihan kapasitas KJA tersebut berpotensi memicu peningkatan nutrisi dan menurunkan kadar oksigen terlarut. Hal ini seringkali dikaitkan dengan fenomena kematian ikan massal yang menimbulkan bau tidak sedap, sehingga berisiko menurunkan daya tarik visual dan kenyamanan kawasan bagi wisatawan. Lebih lanjut, rentetan persoalan lingkungan ini terindikasi memengaruhi sektor usaha ekonomi lokal, beberapa fasilitas wisata kuliner di sekitar danau terpantau tidak lagi beroperasi. Selain masalah air, pengelolaan limbah baik limbah pengunjung maupun rumah tangga yang belum optimal diperkirakan turut menjadi faktor pengurang tingkat kenyamanan wisatawan. Keterbatasan pada fasilitas pendukung

dan aksesibilitas menjadi alasan tambahan yang membuat wisatawan cenderung memilih destinasi alternatif

Kondisi masalah lingkungan tersebut menimbulkan respons kebijakan pada tingkat nasional. Peraturan Presiden Nomor 60 Tahun 2021 tentang penyelamatan danau prioritas nasional, pemerintah menetapkan 15 danau yang harus diselamatkan salah satunya Danau Maninjau. Peraturan Presiden tersebut menuntut adanya kolaborasi multisektoral yang melibatkan Kementerian, Pemerintahan Provinsi, dan Pemerintahan Kabupaten. Dinas Pariwisata, Pemuda, dan Olahraga memiliki peran yang menghubungkan keberhasilan pemulihan lingkungan dengan keberlanjutan ekonomi masyarakat, sektor pariwisata diharapkan menjadi sektor alternatif yang menggantikan ketergantungan masyarakat pada sektor perikanan budidaya (KJA). Kapasitas Dinas Pariwisata, Pemuda, dan Olahraga diuji untuk menciptakan peluang pembangunan pariwisata walaupun dengan kendala lingkungan yang ada.

Selain itu, aspek Kapasitas Sumber Daya Manusia di Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga (DISPARPORA) Kabupaten Agam terdapat kesenjangan antara beban tugas strategis dengan profil kompetensi aparatur. DISPARPORA Kabupaten Agam didukung oleh 77 orang pegawai yang terdiri atas 32 aparatur sipil negara, 31 pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja, dan 14 tenaga alih daya. Dari jumlah tersebut, hanya sebagian yang menangani urusan kepariwisataan, sebab dinas ini juga menyelenggarakan urusan kepemudaan dan keolahragaan. Namun, struktur kepegawaian didominasi dengan latar pendidikan ekonomi, sosial, dan hukum. Sedangkan pegawai dengan jumlah pegawai dengan latar belakang

pariwisata sedikit. Jabatan penting seperti Kepala Bidang Pengembangan Destinasi di pegang oleh lulusan hukum dan Kepala Bidang Pengembangan promosi dijabat oleh lulusan Teknologi Pertanian. Tercatat hanya satu orang yang berlatar pendidikan kepariwisataan, yaitu Sarjana Pariwisata dan Magister Pariwisata, dan yang bersangkutan menduduki jabatan Penyuluh Wisata pada tataran pelaksana, bukan pada posisi pengambil keputusan. Selain itu, terdapat 14 tenaga alih daya (*outsourcing*) yang mengisi celah operasional mengindikasikan bahwa DISPARPORA belum menangani beban teknis secara mandiri.¹³ Lemahnya koordinasi teknis dan manajemen yang kurang efektif, serta tidak tercapainya target kunjungan ditemukan pada objek pariwisata Linggai.¹⁴ Fenomena tersebut menjadi bukti bahwa ketidaksesuaian kompetensi pejabat struktural DISPARPORA menjadi indikasi keterbatasan dari kapasitas.

Terbatasnya anggaran yang dialokasikan untuk promosi serta pemeliharaan sarana dan prasarana di objek wisata belum optimal. Tidak berjalannya *event* sebagai alat promosi dan buruknya kualitas fasilitas di objek wisata mengindikasikan lemahnya kapasitas keuangan dalam mengembangkan kawasan strategis pariwisata Danau Maninjau. Buruknya keuangan dikarenakan dampak dari kebijakan efisiensi dari anggaran, pemerintah lebih memilih pembiayaan pada sektor lain yang dianggap lebih mendesak. Dampak dari pemangkasan anggaran ini membatasi ruang gerak Dinas Pariwisata, Pemuda, dan Olahraga (DISPARPORA)

¹³ Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Agam, *Data Tenaga Alih Daya (Outsourcing) dan Tenaga Harian Lepas Tahun Anggaran 2026* (Lubuk Basung: Arsip DISPARPORA Agam, 2026).

¹⁴ Sefriameli dan Khairul, "Implementasi Rencana Induk Pengembangan Kawasan Pariwisata Linggai Kabupaten Agam," *JEMSI (Jurnal Ekonomi, Manajemen, dan Akuntansi)* 9, no. 5 (2023): 2284–2285.

dalam melaksanakan kegiatan promosi secara berkala. Dampak lain dari dari kebijakan tersebut juga terhadap kondisi ekonomi masyarakat sehingga menyebabkan tutupnya penginapan dan tempat kuliner.

Tabel 1. 4
Alokasi Anggaran Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Tahun 2024-2025

Jenis Belanja	Komponen	2024 (Rp)	2025 (Rp)
Belanja Operasi	Pegawai	3.535.219.256	3.603.282.439
	Barang dan Jasa	4.706.777.920	4.321.965.950
	Hibah	1.000.000.000	1.000.000.000
	Subtotal Operasi	9.241.997.176	8.925.248.389
Belanja Modal	Peralatan dan Mesin	86.157.756	67.048.220
	Gedung dan Bangunan	246.286.400	623.012.378
	Subtotal Modal	332.444.156	690.060.598
Total Belanja		9.574.441.332	9.615.308.987

Sumber: Dokumen DPA-SKPD Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga Kabupaten Agam Tahun Anggaran 2024 dan 2025 (Perubahan), Olahan Peneliti 2026

Tabel 1.4 terlihat bahwa anggaran DISPARPORA Kabupaten Agam pada tahun 2024 dan 2025 menunjukkan stagnasi, total belanja hanya bergerak tipis dari Rp9,57 miliar menjadi Rp9,61 miliar. Meskipun terlihat stabil terdapat pergeseran alokasi anggaran yang tidak optimal bagi pengembangan pariwisata yang berkelanjutan. Kenaikan anggaran lebih banyak terserap pada Belanja Pegawai dan lonjakan signifikan pada Belanja Modal Gedung dan Bangunan yang naik sekitar dua setengah kali lipat. Kondisi ini mengindikasikan bahwa prioritas keuangan daerah lebih condong pada pemenuhan kewajiban birokrasi dan pembangunan fisik semata, namun belum diimbangi dengan dukungan pembiayaan yang memadai untuk aktivasi program pariwisata.

Penurunan alokasi Belanja Barang dan Jasa yang cukup tajam, yakni dari Rp4,70 miliar pada tahun 2024 menjadi Rp4,32 miliar pada tahun 2025. Penurunan sebesar hampir Rp400 juta pada komponen ini menjadi bukti empiris dampak kebijakan efisiensi yang membatasi ruang gerak dinas. Padahal, belanja barang dan jasa merupakan komponen vital bagi operasional pariwisata karena menopang pembiayaan kegiatan non-fisik, seperti penyelenggaraan *event* promosi, festival budaya, hingga biaya pemeliharaan rutin sarana di kawasan Danau Maninjau. Akibatnya, fleksibilitas DISPARPORA untuk melakukan program promosi dan perbaikan kualitas layanan menjadi sangat terbatas karena ketiadaan daya dukung anggaran operasional. Kondisi lemahnya kapasitas keuangan yang berdampak sistemik terhadap ekosistem pariwisata ini menuntut perlunya analisis yang lebih mendalam. Mendorong peneliti untuk menelusuri posisi studi ini diantara literatur yang sudah ada.

Penelitian terdahulu Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN), terdapat studi dari Muhammad Ikrom dan Desmiwati (2022) yang membahas kapasitas kelembagaan di Desa Teluk Rhu, Kabupaten Bengkalis. Namun fokusnya masih berada pada level mikro di tingkat desa atau kecamatan. Sementara itu, penelitian lain seperti yang dilakukan oleh Sefriameli dan Khairul (2023) memang mengambil lokasi di Kabupaten Agam, tetapi lebih menekankan pada implementasi kebijakan di lapangan tanpa membedah kesiapan internal organisasi pemerintahannya. Kesenjangan literatur tersebut, kebaruan penelitian ini diintegrasikan melalui sinergi tiga elemen kunci, yakni lokus, fokus, dan kerangka teoretis. Secara lokus, penelitian ini mengambil latar Kawasan Danau Maninjau

yang memiliki kompleksitas regulasi akibat status ganda sebagai Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) sekaligus Kawasan Strategis Pariwisata Provinsi (KSPP). Secara fokus, penelitian ini menarik titik berat analisis dari sekadar evaluasi luaran (*output*) program menjadi pembedahan mendalam terhadap aspek manajerial pelaksana utamanya, yaitu kapasitas internal Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga Kabupaten Agam.

Dalam perspektif teori kapasitas organisasi yang dikemukakan oleh Christensen dan Gazley, keberhasilan suatu organisasi publik dalam menjalankan fungsi dan mencapai tujuan strategisnya sangat ditentukan oleh kapasitas internal yang mencakup kemampuan keuangan, sumber daya manusia, infrastruktur pendukung, serta adaptasi terhadap lingkungan eksternal.¹⁵ Teori ini relevan untuk digunakan dalam menelaah sejauh mana kapasitas kelembagaan DISPARPORA dapat menunjang efektivitas pengelolaan sektor pariwisata. Realitas di lapangan menunjukkan bahwa berbagai upaya pengembangan pariwisata yang telah dilakukan pemerintah daerah seringkali belum menghasilkan dampak yang optimal. Hal ini mencerminkan adanya kesenjangan antara kapasitas organisasi pemerintah daerah dan kompleksitas tuntutan pengelolaan pariwisata modern yang menekankan aspek kolaboratif, inovatif, serta berorientasi pada keberlanjutan.

Persoalan pengembangan pariwisata di Kawasan Danau Maninjau tidak dapat dilepaskan dari kapasitas organisasi DISPARPORA Kabupaten Agam dalam menjalankan fungsi pengelolaan dan koordinasi lintas sektor. Kompleksitas

¹⁵ Robert K. Christensen and Beth Gazley, "Capacity for Public Administration: Analysis of Meaning and Measurement," *Public Administration and Development* 28, no. 4 (2008): 265–279, <https://doi.org/10.1002/pad.500>.

tantangan yang dihadapi, mulai dari persoalan lingkungan danau, fluktuasi kunjungan wisatawan, hingga tuntutan pembangunan pariwisata yang berkelanjutan, menuntut kapasitas kelembagaan pemerintah daerah yang adaptif dan terintegrasi. Oleh karena itu, penelitian ini difokuskan untuk mengkaji kapasitas Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga Kabupaten Agam dalam pengelolaan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional Danau Maninjau ditinjau dari dimensi kapasitas organisasi,

Penelitian ini didasari oleh adanya kesenjangan yang nyata antara status strategis yang disandang Kawasan Danau Maninjau sebagai KSPN dengan kapasitas kelembagaan Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Agam selaku *leading sector* yang ditugaskan mengelolanya. Beban tanggung jawab berskala nasional tersebut belum diimbangi oleh kesiapan infrastruktur, kompetensi sumber daya manusia, dukungan anggaran, serta koordinasi lintas sektor yang memadai, sebagaimana tercermin dari penurunan kunjungan wisatawan, degradasi lingkungan danau, dan keterbatasan fiskal. Oleh sebab itu, peneliti memandang penting untuk mengkaji secara khusus kapasitas DISPARPORA Kabupaten Agam dalam pengelolaan KSPN Danau Maninjau, tidak sekadar pada capaian programnya, melainkan pada kesiapan internal organisasi pelaksanaanya.

Secara teoritis, keadaan ini merupakan bentuk kesenjangan kapasitas sebagaimana dijelaskan Christensen dan Gazley, yaitu jarak antara tuntutan tugas yang harus dijalankan organisasi dan kesiapan sumber daya yang dimilikinya. Christensen dan Gazley menegaskan bahwa kapasitas selalu diukur terhadap tujuan tertentu, sehingga besarnya sumber daya tidak berarti apa-apa apabila tidak sepadan

dengan mandat yang diemban. Dari sisi kepustakaan, terdapat dua celah yang belum terjawab. Pertama, kajian mengenai Kawasan Strategis Pariwisata Nasional pada umumnya berhenti pada penilaian hasil program dan belum membedah kesiapan organisasi pelaksanaannya. Kedua, kajian mengenai kapasitas organisasi pemerintah daerah pada umumnya mengambil kawasan tanpa status khusus, sehingga tidak menangkap ketegangan antara mandat berskala nasional dan kemampuan daerah yang terbatas. Kawasan Danau Maninjau justru menghadirkan ketegangan tersebut secara nyata karena menyandang status ganda sebagai kawasan strategis nasional sekaligus kawasan strategis provinsi

Kesenjangan tersebut tampak pada empat gejala yang saling berkaitan. Pertama, jalan utama menuju kawasan sering rusak dan rawan longsor, kewenangannya terbagi ke dalam tiga jenjang pemerintahan, sementara fasilitas antarobjek belum merata sebagaimana terlihat dari belum tersedianya mushola dan lahan parkir kendaraan roda empat di Tapian Kualo. Ini menunjukkan lemahnya kapasitas infrastruktur. Kedua, dari 32 aparatur sipil negara yang menopang seluruh urusan dinas, hanya satu orang yang berlatar pendidikan kepariwisataan, dan ia ditempatkan pada jabatan pelaksana, bukan pada posisi pengambil keputusan. Ini menunjukkan lemahnya kapasitas sumber daya manusia. Ketiga, total belanja dinas yang berkisar Rp9,6 miliar terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sekitar Rp1,59 triliun berarti kurang dari satu persen, dan angka itu masih harus dibagi untuk tiga urusan sekaligus. Ini menunjukkan lemahnya kapasitas keuangan. Keempat, sampai penelitian ini dilakukan belum tersedia rencana detail tata ruang khusus kawasan dan belum dibentuk badan pengelola Kawasan Strategis Pariwisata

Nasional, sehingga koordinasi bergantung pada hubungan antarinstansi yang berjalan menurut kebutuhan sesaat. Ini menunjukkan lemahnya kapasitas lingkungan eksternal. Keempat gejala inilah yang menjadi fenomena masalah dalam penelitian ini.

Pemilihan teori kapasitas organisasi Christensen dan Gazley dilandasi oleh kesesuaiannya dengan fokus penelitian yang menyoroti kesiapan internal organisasi publik. Berbeda dengan sebagian teori kapasitas lain yang lebih menekankan kapasitas individu atau kapasitas jejaring semata, kerangka Christensen dan Gazley memetakan kapasitas organisasi secara komprehensif ke dalam empat dimensi yang saling terkait, yaitu kapasitas infrastruktur, sumber daya manusia, keuangan dan sistem manajemen, serta hubungan eksternal. Keempat dimensi tersebut secara langsung mampu menangkap seluruh persoalan kapasitas yang ditemukan di lapangan, sehingga teori ini dinilai paling relevan untuk membedah kapasitas DISPARPORA Kabupaten Agam dalam pengelolaan KSPN Danau Maninjau.

1.2 Rumusan masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana kapasitas Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Agam dalam pengelolaan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Danau Maninjau ditinjau dari dimensi kapasitas organisasi.

1.3 Tujuan penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kapasitas Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Agam dalam pengelolaan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Danau Maninjau berdasarkan dimensi kapasitas organisasi.

1.4 Manfaat penelitian

1.4.1 *Manfaat teoritis*

- 1) Hasil penelitian ini dapat menjadi acuan akademik bagi penelitian berikutnya terkait pengelolaan pariwisata berbasis potensi lokal.
- 2) Memberikan kontribusi pada pengembangan ilmu Administrasi Publik, khususnya terkait kapasitas Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga Kabupaten Agam dalam pengelolaan sektor pariwisata.

1.4.2 *Manfaat praktis*

- 1) Bagi Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga Kabupaten Agam Menjadi panduan untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan, memperkuat kemampuan sumber daya manusia, mengoptimalkan pengelolaan keuangan, serta memastikan keberlanjutan lingkungan dalam sektor pariwisata.
- 2) Bagi Akademisi Memberikan tambahan literatur mengenai penerapan teori kapasitas organisasi dalam konteks pembangunan pariwisata daerah
- 3) Bagi Masyarakat Menekankan pentingnya keterlibatan komunitas dalam mendukung sektor pariwisata, sehingga manfaat ekonomi dapat dirasakan secara lebih luas dan merata.