



SKRIPSI

**PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH MELALUI PENGEMBANGAN
DESTINASI WISATA GOA PINDUL DESA BEJIHARJO KARANGMOJO
GUNUNGGIDUL DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
MENURUT PERATURAN DAERAH NOMOR 17 TAHUN 2013 TENTANG
PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH NOMOR 6 TAHUN 2012
TENTANG RETRIBUSI TEMPAT REKREASI DAN OLAHRAGA**

***INCREASE IN REVENUE OF REGIONAL DEVELOPMENT THROUGH
TOURISM DESTINATION GOA PINDUL BEJIHARJO VILLAGE KARANGMOJO
GUNUNGGIDUL YOGYAKARTA REGION BY REGIONAL REGULATION
NUMBER 17 OF 2013 CONCERNING CHANGES TO THE REGIONS NUMBER 6
OF 2012 CONCERNING THE LEVY AND RECREATION SPORTS***

Diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum (S1) dan mencapai gelar Sarjana Hukum

Oleh :

INUK FATIMAH RAHADITA SEKARLETA

NIM 120710101170

**KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2016

SKRIPSI

**PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH MELALUI
PENGEMBANGAN DESTINASI WISATA GOA PINDUL DESA
BEJIHARJO KARANGMOJO GUNUNGKIDUL DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA
MENURUT PERATURAN DAERAH NOMOR 17 TAHUN 2013 TENTANG
PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH NOMOR 6 TAHUN 2012
TENTANG RETRIBUSI TEMPAT REKREASI DAN OLAHRAGA**

***INCREASE IN REVENUE OF REGIONAL DEVELOPMENT THROUGH
TOURISM DESTINATION GOA PINDUL BEJIHARJO VILLAGE KARANGMOJO
GUNUNGKIDUL YOGYAKARTA REGION BY REGIONAL REGULATION
NUMBER 17 OF 2013 CONCERNING CHANGES TO THE REGIONS NUMBER 6
OF 2012 CONCERNING THE LEVY AND RECREATION SPORTS***

Diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum (S1) dan mencapai gelar Sarjana Hukum

Oleh :

INUK FATIMAH RAHADITA SEKARLETA

NIM 120710101170

**KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2016

MOTTO

***“Kang Becik Iku Lamun Ngerti Anane Bebrayan Agung,
Ing Ngarsa Asung Tuladha, Ing Madya Mangun Karsa,
Tut Wuri Handayani”¹***

(Yang Baik Itu Kalau Mengerti Adanya Hidup Bermasyarakat dan Bernegara,
Yang Di Depan Memberi Teladan, Di Tengah Menjadi Penggerak,
Di Belakang Memberi Daya Kekuatan)

¹ Indy G. Khakim. 2008. *Mutiara Kearifan Jawa*. Yogyakarta: Pustaka Kaona, Hal 96

PERNYATAAN

Saya sebagai penulis yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Inuk Fatimah Rahadita Sekarleta

NIM : 120710101170

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul **“Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Melalui Pengembangan Destinasi Wisata Goa Pindul Desa Bejiharjo Karangmojo Gunungkidul Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga”**, adalah benar-benar asli hasil karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan jiplakan. Saya bertanggungjawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya dan paksaan dari pihak lain serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 3 Oktober 2016

Yang menyatakan,

INUK FATIMAH R S

NIM 120710101170

PERSEMBAHAN

Skripsi ini penulis persembahkan kepada :

1. Orang Tuaku Asianto Nugroho, S.H., M.Si dan Hj. Menuk Siti Yuniati, S.E., tercinta atas segala bimbingan, doa dan cinta yang senantiasa diberikan untukku;
2. Seluruh Pengajar dan Pendidik mulai Taman Kanak-Kanak hingga di Perguruan Tinggi, serta semua orang yang telah tulus memberikan ilmu pengetahuan, doa, dan semangat dengan penuh keikhlasan;
3. Almamater Universitas Jember yang saya banggakan.

PERSYARATAN GELAR

**PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH MELALUI PENGEMBANGAN
DESTINASI WISATA GOA PINDUL DESA BEJIHARJO KARANGMOJO
GUNUNGGKIDUL DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
MENURUT PERATURAN DAERAH NOMOR 17 TAHUN 2013 TENTANG
PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH NOMOR 6 TAHUN 2012
TENTANG RETRIBUSI TEMPAT REKREASI DAN OLAHRAGA**

***INCREASE IN REVENUE OF REGIONAL DEVELOPMENT THROUGH
TOURISM DESTINATION GOA PINDUL BEJIHARJO VILLAGE KARANGMOJO
GUNUNGGKIDUL YOGYAKARTA REGION BY REGIONAL REGULATION
NUMBER 17 OF 2013 CONCERNING CHANGES TO THE REGIONS NUMBER 6
OF 2012 CONCERNING THE LEVY AND RECREATION SPORTS***

SKRIPSI

Diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum (S1) dan mencapai gelar Sarjana Hukum

Oleh:

INUK FATIMAH RAHADITA SEKARLETA

NIM 120710101170

**KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2016

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI
TANGGAL 21 SEPTEMBER 2016**

Oleh :

Dosen Pembimbing Utama,

TOTOK SUDARYANTO, S.H., M.S.

NIP. 195701221982031002

Dosen Pembantu Anggota,

WARAH ATIKAH, S.H., M.Hum.

NIP. 197303252001122002

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul :

**PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH MELALUI PENGEMBANGAN
DESTINASI WISATA GOA PINDUL DESA BEJIHARJO KARANGMOJO
GUNUNGKIDUL DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
MENURUT PERATURAN DAERAH NOMOR 17 TAHUN 2013 TENTANG
PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH NOMOR 6 TAHUN 2012
TENTANG RETRIBUSI TEMPAT REKREASI DAN OLAHRAGA**

Oleh :

INUK FATIMAH RAHADITA SEKARLETA

NIM 120710101170

Mengetahui,

Dosen Pembimbing Utama

Dosen Pembimbing Anggota

TOTOK SUDARYANTO, SH., M.S.
NIP. 195701221982031002

WARAH ATIKAH, SH., M.Hum
NIP. 197303252001122002

**Mengesahkan :
Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi
Universitas Jember
Fakultas Hukum
Dekan,**

Dr. NURUL GHUFRON, S.H., M.H.

NIP. 19740922 199903 1 003

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Senin

Tanggal : 03 (tiga)

Bulan : Oktober

Tahun : 2016

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember.

Panitia Penguji

Ketua,

Sekretaris,

RIZAL NUGROHO, S.H., M.Hum.
NIP. 195611251984031002

IWAN RACHMAD SOETIJONO, S.H., M.H.
NIP. 197805312005012001

Anggota Penguji

TOTOK SUDARYANTO, S.H., M.S.
NIP. 195701221982031002

WARAH ATIKAH, S.H., M.Hum.
NIP. 197303252001122002

UCAPAN TERIMA KASIH

Syukur Allhmdullilah penulis panjatkan kehadiran Allah S.W.T yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang atas segala rahmat, nikmat, hidayah, inayah dan taufiknya, Sehingga penulisan skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik. Skripsi ini diajukan untuk memenuhi salah satu persyaratan menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum dan memperoleh gelar Sarjana Hukum. Skripsi ini berjudul **“PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH MELALUI PENGEMBANGAN DESTINASI WISATA GOA PINDUL DESA BEJIHARJO KARANGMOJO GUNUNGKIDUL DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA MENURUT PERATURAN DAERAH NOMOR 17 TAHUN 2013 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH NOMOR 6 TAHUN 2012 TENTANG RETRIBUSI TEMPAT REKREASI DAN OLAHRAGA”**.

Penulis menyadari bahwa banyak sekali hambatan, tantangan dan kesulitan dalam menyelesaikan skripsi ini. Tanpa bimbingan, dorongan serta doa dari berbagai pihak, penulis tidak dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik. Oleh karena itu, penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang tidak terhingga kepada:

1. Bapak Totok Sudaryanto, S.H., M.S., selaku Dosen Pembimbing Skripsi dan Ketua Bagian/Jurusan Hukum Tata Negara yang telah bersedia meluangkan waktu untuk membimbing, memberikan petunjuk, pengarahan, motivasi dan nasehat sehingga penulisan skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik;
2. Ibu Warah Atikah, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembantu Pembimbing yang juga telah bersedia meluangkan banyak waktu yang tiada lelah untuk memberikan bimbingan, petunjuk, pengarahan, nasehat maupun motivasi sehingga penulisan skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik;
3. Bapak Rizal Nugroho, S.H., M.Hum., selaku Ketua Penguji Skripsi yang telah menguji dan sabar dalam memberikan pengarahan;

4. Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H., selaku Sekretaris Panitia Penguji Skripsi yang telah menguji dan memberikan motivasi serta pengarahan kepada penulis;
5. Bapak Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H., selaku Penjabat Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember;
6. Ibu Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H., M.Hum., selaku Penjabat Pembantu Dekan I, Bapak Mardi Handono S.H., M.H., selaku Pembantu Dekan II, Bapak Iwan Rachmad Soetijono S.H., M.H., selaku Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember;
7. Ibu Antikowati, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Akademik penulis;
8. Bapak dan Ibu dosen serta staf karyawan di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah banyak memberikan ilmu pengetahuan dan telah banyak membantu selama masa kuliah;
9. Papa Asianto Nugroho, S.H., M.Si., dan Mama Hj. Menek Siti Yuniati, S.E., beserta seluruh keluarga besar atas segala kasih sayang, arahan, dukungan, pengorbanan, dan ketulusan doa yang tiada henti;
10. Saudara Kembarku Imas Fatimah Rahadita Sekarlita tercinta dan Adik Vive Riani Rahmawati tersayang atas segala dukungan, motivasi yang senantiasa tercurahkan untukku;
11. Ibu Hj. Badingah, S.Sos., selaku Bupati Kabupaten Gunungkidul yang telah memberikan arahan, motivasi, dan perizinan untuk meneliti di lokasi Desa Bejiharjo, Kecamatan Karangmojo, Kabupaten Gunungkidul;
12. Keluarga Besar Drs. Joko Sasono (Alm), selaku Mantan Sekretaris Daerah (Sekda) Pemerintahan Kabupaten Gunungkidul yang telah membimbing dan memperkenalkan karakteristik warga Gunungkidul, memberikan motivasi serta memperkenalkan pada penulis untuk meneliti karakteristik warga Gunungkidul, khususnya untuk warga asli Gunungkidul;
13. Bapak GBPH Yudhaningrat, S.Sos., selaku Mantan Kepala Dinas Provinsi DIY yang telah memberikan arahan, motivasi, inovasi, kreatif, untuk memperkenalkan Destinasi Wisata DIY, terutama Generasi muda DIY;

14. Keluarga Besar Om Dwi Saputro, S.Sos., (Dinas KOMINFO Pemkab Wonogiri Jateng), dan Tante Emi Haryani, SIP, (Depdiknas Pemkab Wonogiri Jateng), Tante Haryati Asti Wahyuni, S.T., (Dinas TU Pemkab Wonogiri Jateng), Adik Arif Argya Saputra dan Banu Yoga Saputra;
15. Tante Kurniatun Tri Henrawati, (Pemkot Yogyakarta);
16. Keluarga Om Endarta, S.E., dan Tante Eri Heriyanti, S.E., (Glagah Tamanan, Banguntapan, Bantul) serta adik Exafikli Apabil Hafisentra dan Muhammad Lutfi Afif Hafisentra;
17. Keluarga Om Fajar Yulianto, S.Sos, dan Tante Rahayu Natalis, S.E., serta Adik Aurora Farah Aisya Nadine dan Bisma Rafan Akmal Swasdika;
18. Perum AURI Adi Sumarmo Sukoharjo, Keluarga Tante Gesti Puspitasari, Amd., (Kantor Pusat UNS Surakarta) dan Om Raditya Adi, Amd., serta Adik Alzena Rasha Kusuma Nindhita dan Alzona Kusuma Radite (Rasha);
19. Keluarga Tante Indiratna Windarti, S.HI, M.HI (Kantor Departemen Agama Bantul) dan Om Triyanto Pangariwibowo, S.T., M.T., serta Adik Ataya Akbar Abasi;
20. Keluarga Besar Eyang Suhardi M.S (Alm) dan Eyang Hj. Syamsiati (Almh) Glagah, Tamanan, Banguntapan, Bantul, Yogyakarta;
21. Keluarga Besar Eyang H. Rukiban (Alm) dan Hj. Sujilah, Tk. Madya Monggo Mas Wonosari Gunungkidul Yogyakarta;
22. Kelompok Sadar Wisata (POKDARWIS) Sekretariat Perintis Dewabejo, Bapak Subagyo, Mbah Karno Ireng, dll selaku Pengelola Obyek Wisata Goa Pindul yang telah memberikan arahan, inovasi, kreatif, dalam penulisan skripsi ini;
23. Semua teman-temanku IMA-HTN dan seluruh angkatan 2012 Fakultas Hukum, sukses untuk kita semua, semoga ilmu yang didapat ini dapat bermanfaat dalam perjalanan hidup kita;
24. Teman-Teman (para aktifis dakwah), Segenap Keluarga Besar FORDAFHI (Forum Lembaga Dakwah Fakultas Hukum Se-Indonesia), Segenap Keluarga Besar dan jajaran pengurus UKM-KI LDK Universitas

Jember, Segenap Keluarga Besar FSUKI, Segenap Keluarga Besar Majelis Taklim An-nisa, semoga langkah antum semua mendapatkan ridho dari Allah SWT.

25. Teman-teman di UKM SIB, Ainul Yakin Wahyu Suryawan, S.H., Mahfudh, S.H., Tajus Subkhi, S.H., M.H., M. Afif Khoirul Wava, S.H., Surur Rosidi, S.H., Taufik Widiatmoko, S.H., Agung Wahyu P, S.H., Astin Arini, S.H., Fio Maghfirotn Nisa, Tata Wahana Natajaya, S.H., Isfin Nidzom, S.H., Anwarul Khairil Hakim, Brian M. Fahmi, Izzudin, S.H., Redhy Puspo, M. Reza Dedi P, Gesang Suryandaru, Tutus Bachtiar, Dimas Mahardika Maulana, Fitri Rahmawati, Yunda Lushi, Indramayu, Siti Khamida, Yurike IRC, Amalia Anggraini, Sulistyowati, Sofi Anshori dan lain-lain yang tidak dapat disebutkan satu-satu, Semoga tetap istiqomah, mempererat jalinan ukhuwah silaturahmi, dan membumikan dakwah Islam ke-Indonesiaan;
26. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah banyak memberikan bantuan dalam penulisan skripsi ini.

Tiada balas jasa yang dapat penulis berikan kecuali harapan semoga amal kebaikan mendapat imbalan dari Allah SWT dan semoga bantuan dan kebaikan yang telah diberikan dapat memberikan arti yang berguna bagi kita semua. Akhirnya harapan penulis adalah semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Jember, Oktober 2016

Penulis

RINGKASAN

PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH MELALUI PENGEMBANGAN DESTINASI WISATA GOA PINDUL DESA BEJIHARJO KARANGMOJO GUNUNGKIDUL DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA MENURUT PERATURAN DAERAH NOMOR 17 TAHUN 2013 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH NOMOR 6 TAHUN 2012 TENTANG RETRIBUSI TEMPAT REKREASI DAN OLAHRAGA; Inuk Fatimah Rahadita Sekarleta, 120710101170; 2016: 76 halaman; Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jember.

Penulisan Skripsi ini pada dasarnya dilatarbelakangi oleh Pengembangan Pariwisata dijadikan potensi unggulan program kerja daerah Pemerintah Kabupaten Gunungkidul. Hal ini untuk menyongsong, mensukseskan program kunjungan wisata domestik dalam negeri maupun mancanegara juga menikmati keindahan potensi obyek wisata alami (*natural tourism*) maupun obyek wisata binaan (*artificial tourism*). Kesuksesan Program Pesona Wisata akan berdampak terhadap meningkatnya APBD, masuknya investor, maraknya dunia tata niaga perdagangan baik industri dalam negeri maupun luar negeri di Gunungkidul salah satunya pengembangan destinasi wisata Goa Pindul dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, sehingga dapat memperkuat APBD Pemerintah Kabupaten Gunungkidul.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas permasalahan yang ada adalah Bagaimana peningkatan pendapatan asli daerah melalui pengembangan destinasi Wisata Goa Pindul Desa Bejiharjo Karangmojo Kabupaten Gunungkidul Daerah Istimewa Yogyakarta? Bagaimana aturan yang mengatur tentang pengembangan destinasi Wisata Goa Pindul dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Desa Bejiharjo Karangmojo Kabupaten Gunungkidul Daerah Istimewa Yogyakarta? Bagaimana hambatan yang muncul dalam pengembangan destinasi Wisata Goa Pindul Desa Bejiharjo Karangmojo Gunungkidul Daerah Istimewa Yogyakarta? Bagaimana upaya untuk mengatasi hambatan dalam

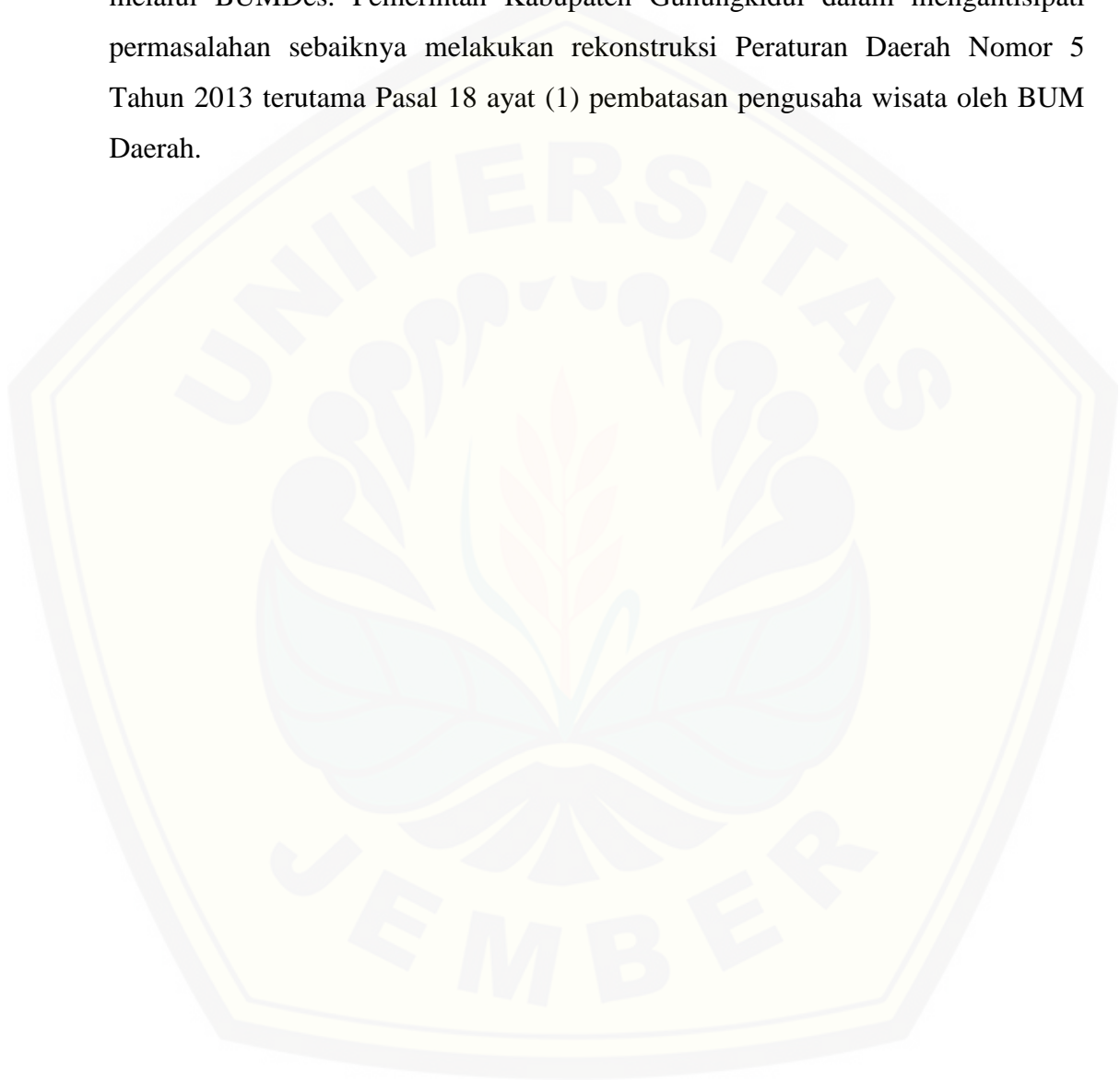
pengembangan Destinasi Wisata Goa Pindul Desa Bejiharjo Karangmojo Gunungkidul Daerah Istimewa Yogyakarta?

Tipe penulisan dalam skripsi ini adalah yuridis normative sedangkan pendekatan masalah yaitu menggunakan peraturan perundang-undangan. Metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah sumber bahan hukum primer, sumber bahan hukum sekunder, dan sumber bahan hukum penunjang.

Hasil pengujian terhadap empat permasalahan diketahui bahwa, *Pertama*, Pemerintah Kabupaten Gunungkidul mendapatkan asset peningkatan pendapatan asli daerah khususnya destinasi Goa Pindul sangat signifikan tahun 2010 hingga tahun 2016 awal, telah mencapai 1,4 miliar rerata kurun waktu 5 tahun. Hal ini sesuai Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun terinspirasi dari Pasal 8 ayat (1), (2). Dalam Laporan Tahunan APBD Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui Pengembangan Destinasi Wisata Goa pindul Desa Bejiharjo sebanyak 18% dari 15.3 miliar asset pariwisata Gunungkidul dan pemasukan berbagai sektor pendapatan asset daerah. *Kedua*, Dalam regulasi peraturan perundang-undangan pengembangan destinasi wisata Goa Pindul tidak berbenturan baik secara vertikal dengan peraturan di atasnya maupun horizontal dengan peraturan daerah lainnya. *Ketiga*, Dalam meminimalisasi sengketa Goa Pindul Pemerintah Kabupaten Gunungkidul telah membeli tanah-tanah mengelilingi Goa Pindul sebanyak 7 titik, sehingga tinggal 2 titik, area pintu masuk ke Goa dan Tanah di atas Goa Pindul.

Harapannya semua zona wisata Goa Pindul dimiliki Pemerintah Kabupaten Gunungkidul tidak ada lagi sengketa. Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam upaya meminimalisasi kebocoran pendapatan dari sektor retribusi destinasi wisata, telah bekerjasama dengan Desa Bejiharjo berupa MOU bagi hasil pendapatan retribusi sebesar 10% yang melibatkan aparat Desa Bejiharjo untuk menjadi petugas TPR dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata telah menetapkan lima lokasi TPR berlokasi di kawasan jalan Desa. Selanjutnya penerapan program baru sistem pembelian tiket wisata satu pintu melalui koordinator Pengelola wisata Dewo Bejo, sehingga tidak ada beda tarif dan

persaingan tidak sehat antar pengelola, menaikkan nilai NJOP PBB warga, target peningkatan retribusi kuliner, pedagang asesories wisata dan target pajak pendapatan Pokdarwis, serta masyarakat berbisnis wisata. Faktor karakteristik Masyarakat Desa Bejiharjo menginginkan pengelolaan obyek wisata melalui BUMDes. Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam mengantisipasi permasalahan sebaiknya melakukan rekonstruksi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2013 terutama Pasal 18 ayat (1) pembatasan pengusaha wisata oleh BUM Daerah.



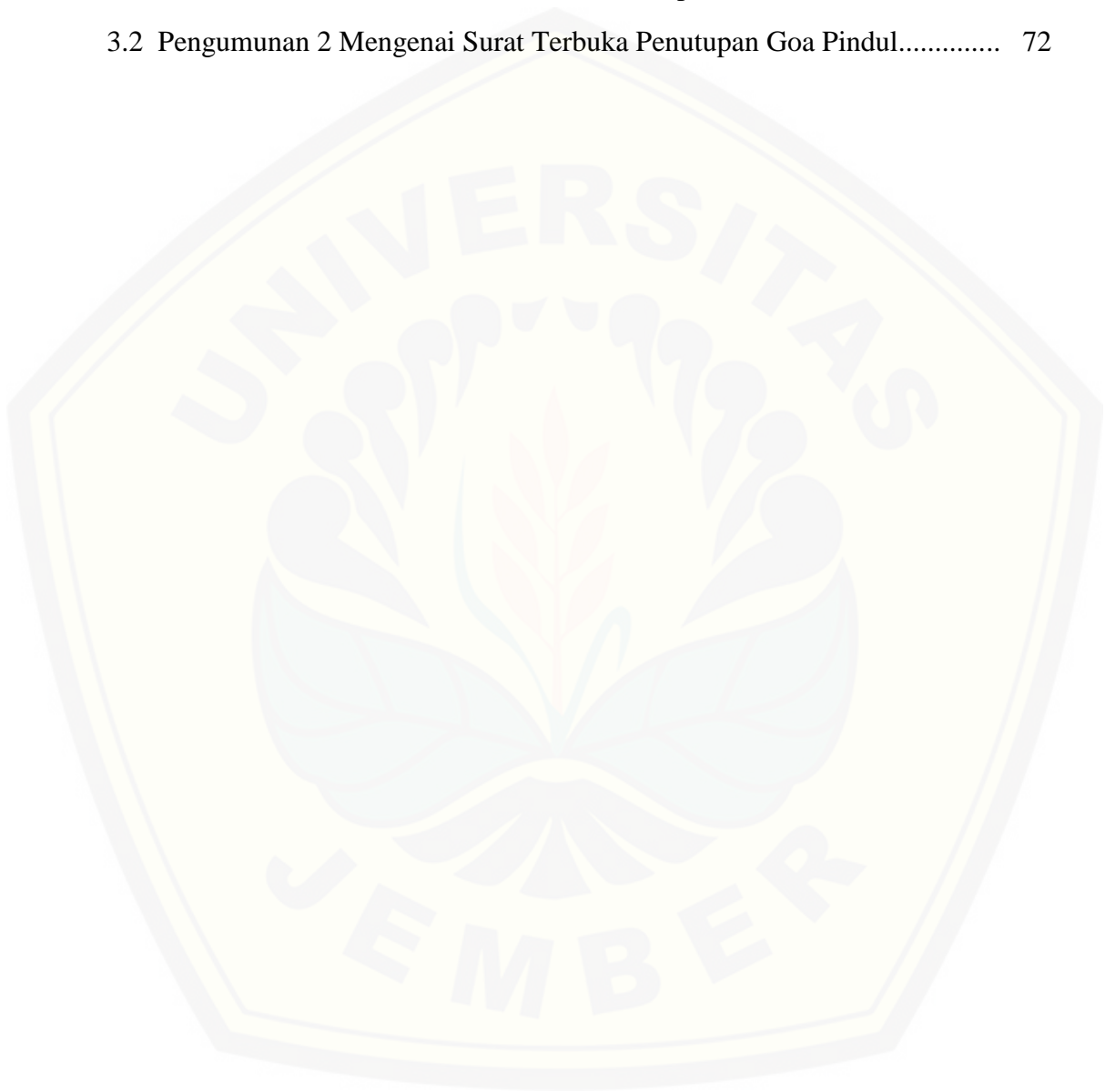
DAFTAR ISI

	Hal.
HALAMAN SAMPUL DEPAN	i
HALAMAN SAMPUL DALAM.....	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
HALAMAN PRASYARAT GELAR.....	vi
HALAMAN PERSETUJUAN	vii
HALAMAN PENGESAHAN.....	viii
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI.....	ix
HALAMAN UCAPAN TERIMAKASIH	x
HALAMAN RINGKASAN.....	xiv
HALAMAN DAFTAR ISI.....	xvii
HALAMAN DAFTAR GAMBAR.....	xix
HALAMAN DAFTAR TABEL	xx
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah.....	8
1.3 Tujuan Penelitian	8
1.4 Manfaat Penelitian	9
1.5 Metode Penelitian.....	10
1.5.1 Tipe Penelitian.....	10
1.5.2 Pendekatan Penelitian.....	11
1.5.3 Sumber Bahan Hukum.....	11
1.5.4 Analisis Bahan Hukum.....	14
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	16
2.1 Pengertian tentang Destinasi.....	16
2.1.1 Atraksi dan Ciri-ciri Destinasi.....	20

2.1.2 Unsur Pengembangan Destinasi.....	23
2.2 Pengertian tentang Kebijakan.....	26
2.2.1 Jenis-Jenis Kebijakan Publik.....	32
2.2.2 Tingkat-Tingkat Kebijakan Publik.....	33
2.2.3 Pengertian Kewenangan.....	35
2.2.4 Macam-Macam Kewenangan.....	38
2.3 Pengertian tentang Pariwisata.....	40
2.3.1 Industri Pariwisata.....	44
2.3.2 Jenis Usaha Pariwisata.....	45
2.3.3 Sarana dan Prasarana Pariwisata.....	48
BAB III PEMBAHASAN.....	55
3.1 Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui Pengembangan Destinasi Wisata Goa Pindul Desa Bejiharjo Karangmojo Kabupaten Gunungkidul Daerah Istimewa Yogyakarta.....	55
3.2 Aturan yang mengatur tentang pengembangan Destinasi Wisata Goa Pindul Desa Bejiharjo Kecamatan Karangmojo Kabupaten Gunungkidul Daerah Istimewa Yogyakarta.....	63
3.3 Hambatan yang muncul dalam pengembangan destinasi Wisata Goa Pindul Desa Bejiharjo Karangmojo Gunungkidul Daerah Istimewa Yogyakarta.....	66
3.4 Upaya untuk mengatasi hambatan dalam pengembangan Destinasi Wisata Goa Pindul Desa Bejiharjo Karangmojo Gunungkidul Daerah Istimewa Yogyakarta.....	78
BAB IV PENUTUP.....	93
4.1 Kesimpulan.....	93
4.2 Saran.....	96
DAFTAR PUSTAKA.....	97

DAFTAR GAMBAR

3.1 Pemberitahuan Goa Pindul Sementara ditutup untuk umum.....	72
3.2 Pengumuman 2 Mengenai Surat Terbuka Penutupan Goa Pindul.....	72



DAFTAR TABEL

2.1	Unsur Pengembangan Destinasi.....	25
2.2	Standar Kelayakan Daerah Tujuan Wisata.....	54
3.1	Pendapatan Asli Daerah dari sektor pariwisata khusus Goa Pindul.....	61
3.2	Regulasi peraturan yang terkait dengan pengembangan Destinasi- Wisata Goa Pindul.....	63
3.3	Tanah Hak Milik yang dilewati aliran sungai bawah tanah.....	70

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tujuan nasional negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.² Untuk mencapai tujuan dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, bangsa Indonesia melaksanakan pembangunan nasional. Dalam pelaksanaan pembangunan nasional, tujuan utama yang hendak dicapai adalah memajukan kesejahteraan umum. Dalam upaya memajukan kesejahteraan umum, aspek pariwisata merupakan salah satu aspek pokok yang dijadikan sebagai fokus utama dalam upaya pembangunan nasional.

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum.³ Segala sesuatu yang berhubungan dengan pelaksanaan pemerintahan yang berkaitan dengan tujuan kesejahteraan masyarakat harus sesuai dengan hukum. Kepariwisata merupakan 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.⁴ Pariwisata juga merupakan salah satu kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk rekreasi, pengembangan pribadi,

² Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Alinea 4.

³ Lihat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴ Penjelasan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pariwisata

atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikun sementara. Selain rekreasi, pariwisata juga dapat menghilangkan kejenuhan seseorang dalam menjalankan kesibukannya sehari-hari. Menurut Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.⁵ Begitu pula dengan otonomi daerah. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶ Kemudian otonomi daerah memberikan kewenangan dari pusat kepada daerah, selanjutnya pelimpahan tanggungjawab kepada daerah untuk mengelola potensi wisata tersebut.

Indonesia telah melakukan sistem tata kelola otonomi daerah, artinya reformasi kebijakan dalam pemerintahan otonom, daerah diharapkan dapat mengurus rumah tangganya secara mandiri. Daerah harus mempunyai sumber pembiayaan yang dapat mencukupi dan memfasilitasi pembangunan sesuai dengan program kerjanya. Dalam melakukan sistem tata kelola otonomi daerah di Indonesia, pemberian dana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) sebagai sumber pembiayaan daerah tidak semua diberikan, maka kepada daerah diwajibkan untuk menggali segala sumber keuangan sendiri secara mandiri (*voluntary*) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peluang dalam menggali potensi kekayaan daerah ini, merupakan prospek cerah bagi daerah untuk berusaha inventarisasi, klarifikasi, merencanakan, melaksanakan, evaluasi, dan pengawasan secara intensif setiap program kerja baik jangka pendek maupun jangka panjang dalam melaksanakan pembangunan daerah yang baik (*good sustainable local development programs*).

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yuridis konstitusional untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan

⁵ Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁶ Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengawali babak baru sistem pemerintahan di Indonesia yang sebelumnya begitu sentralistik menjadi terdesentralisasi. Dalam perjalanannya sistem tersebut terus mengalami penyempurnaan melalui terbitnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dilengkapi dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Mengacu pada undang-undang tersebut dapat ditarik suatu benang merah bahwa pelaksanaan otonomi daerah harus mencakup dua hal pokok: *Pertama*, pemberian kewenangan dari pusat kepada daerah, bukan hanya pembagian kewenangan seperti dalam Undang-Undang No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. *Kedua*, pelimpahan tanggung jawab kepada daerah untuk mengelola potensinya.⁷

Untuk mencapai tujuan nasional, diselenggarakanlah upaya pengembangan yang berkesinambungan yang merupakan suatu rangkaian pengembangan yang menyeluruh terarah dan terpadu. Termasuk diantaranya pengembangan destinasi wisata dan sekaligus bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat. Di Indonesia, aspek hukum dalam bidang pariwisata telah diimplementasikan dengan dikeluarkannya berbagai undang-undang yang bersifat sektoral. Sebagai contoh, antara lain Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pariwisata, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional, Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 5 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata, Peraturan Daerah

⁷ Bayu Mitra, A Kusuma. 2016. *Membangun Daerah dari Pantai*. Yogyakarta: Kedaulatan Rakyat. Opini. hal 12

Gunungkidul Nomor 4 Tahun 2003 tentang Retribusi Usaha Pariwisata, Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga. Dewasa ini dapat dilihat semua bidang kehidupan masyarakat sudah terjemah aspek hukum. Hal ini disebabkan karena pada dasarnya manusia mempunyai hasrat untuk hidup sejahtera. Akan tetapi kesejahteraan bagi seseorang belum tentu sama dengan kesejahteraan bagi orang lain, oleh karena itu diperlukan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan antar manusia melalui keserasian antara ketertiban dan landasan hukum.

Penerapan dan pengembangan hukum dibidang kepariwisataan, bertujuan untuk menciptakan ketertiban dan kepastian hukum dan memperlancar pembangunan di bidang pariwisata. Peraturan perundang-undangan yang diinginkan itu tentunya peraturan yang dapat menjamin dan mensejahterakan masyarakat. Peraturan tersebut harus memiliki aspek hukum yang bersifat menyeluruh dan mantap sehingga dapat mengatur mengenai pengembangan destinasi pariwisata. Hal ini dapat diartikan bahwa, jika suatu daerah telah diberikan kewenangan untuk mengelola potensinya, maka pada saat yang bersamaan daerah tersebut juga menerima tanggung jawab untuk mengawasi pemanfaatannya. Daerah dipandang sebagai motor penggerak dalam memacu perekonomian nasional dimana salah satu sektor yang kini semakin menarik dan menjanjikan adalah pariwisata. *The World Tourism Organization* (WTO) memperkirakan bahwa pariwisata menyumbang hingga 10% dari produk domestik bruto global, sehingga pariwisata menjadi industri terbesar di dunia. Sebenarnya, fakta tersebut menunjukkan bahwa pariwisata merupakan jalan yang layak dikedepankan dalam membangun ekonomi lokal.

Pada tahun 2013 Gebyar Pesona Wisata telah disosialisasikan kembali di seluruh Nusantara oleh Menteri Pariwisata Bapak Jero Wacik. Hal ini untuk menghidupkan kembali potensi obyek-obyek wisata di Indonesia dalam menyongsong dan mensukseskan agenda wisata mancanegara untuk

berkunjung menikmati keindahan potensi obyek wisata alami (*natural tourism*) maupun obyek wisata binaan (*artificial tourism*). Kesuksesan Program Pesona Wisata akan berdampak terhadap meningkatnya Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan basis wisata kedua di Indonesia setelah Pulau Dewata Bali. Yogyakarta terdapat empat Kabupaten dan satu Kota. Masing-masing wilayah mempunyai potensi obyek wisata tak ternilai harganya bertaraf nasional dan internasional. Yogyakarta melekat dengan istilah kota pelajar dan budaya terbina dengan baik dari generasi ke generasi oleh para leluhur yang telah mewariskan kepada generasi berikutnya untuk tetap lestari sepanjang zaman. Sederetan obyek wisata Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat dengan profil situs peninggalan terjaga lengkap, baik aktifitas pranata kerajaan, pembinaan kultur budaya kraton, museum kraton, peninggalan pemandian Tamansari, acara seremonial Sekaten dan Grebeg, obyek Benteng Vandenbrug, Candi Prambanan, Candi Boko, Candi Kalasan, obyek wisata Kaliurang, Pantai Parangtritis, Pantai Glagah Indah telah dilengkapi sarana infrastruktur seperti ketersediaan Lapangan Terbang Adisucipto bertaraf Internasional, hotel-hotel berbintang dan losmen di kawasan turis Prawirotaman, Mall di kawasan Malioboro dan kawasan jalan Urip Sumodiharjo, sehingga dapat menambah kenyamanan berwisata baik turis domestik maupun mancanegara untuk tinggal lebih lama di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Obyek wisata di Yogyakarta belumlah lengkap sebelum berkunjung ke lokasi obyek wisata alami (*natural Tourism*). Hal ini terdapat di kawasan Kabupaten Gunungkidul masih alami dan menjadi Monumen Karts Nasional yang disempurnakan dengan deretan 10 pantai tahun 2011 kemudian dikembangkan menjadi 52 pantai sepanjang 70 km, membujur dari barat ke timur disepanjang laut Samudera Indonesia. Keanekaragaman bukit karst dengan ekosistem alami meliputi goa stalaktit dan Sungai Bawah

tanah serta area hutan dan keanekaragaman hayati jarang dipunyai daerah lain.

Kabupaten Gunungkidul telah mempersiapkan kawasan Pawonsari dengan pembukaan lahan baru menjadi Jalur Jalan Lintas Selatan yang menghubungkan jalan lingkar selatan Pacitan Wonogiri Wonosari akan melengkapi sarana infrastruktur menambah kenyamanan kunjungan wisata Geo Park. Program kerja Suharto, SH selaku Bupati Gunungkidul periode tahun 2005 hingga 2010 adalah awal perencanaan pengembangan proyek mega bintang yang akan dimulai oleh Bupati yang baru Hj. Badingah, S.Sos menggantikan Almarhum Prof. Dr Sumpeno Putro M.Sc. diharapkan mampu menjadi *Tourism sister* Pulau Dewata Bali. Kenyataan pendapatan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) perkapita per tahun khusus dari pendapatan wisata pantai-pantai selatan rerata 3,3 milyar tahun 2011, meningkat menjadi 7 milyar tahun 2013. Apabila digarap dengan perencanaan, pengembangan yang baik dan matang, maka tidaklah mustahil dapat menjadi obyek wisata unggulan yang mempunyai pesona wisata terlangka dan terlengkap di Indonesia untuk kawasan wisata Geo Park.⁸

Kawasan Gunungkidul sebelah utara, barat daya dan timur adalah kawasan lumbung pangan penghasil pertanian dan peternakan seperti palawijo dan ternak Lembu, Kambing dan Ayam. Gunungkidul dikenal gudang gaplek dan ternak di DIY. Kawasan tenggara, selatan dan barat daya adalah potensi wisata dan tata niaga hasil bumi dan laut yang belum tergarap. Hal ini adalah mimpi dimasa depan prospek cerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) menuju pengembangan Gunungkidul Adiwiyata Kencana yang mandiri dan lestari.

Seirama dengan gencarnya program gebyar pesona wisata ada hal yang muncul sebagai bahan instropeksi Pemerintah Kabupaten Gunungkidul bahwa pada bulan Oktober Tahun 2012 Desa Bejiharjo dengan situs obyek

⁸ Badingah, *Penyampaian Visi Misi dalam debat Cabup/Cawabup Kabupaten Gunungkidul*, Joga TV, Yogyakarta, 2016.

wisata Goa Pindul telah mendapatkan penghargaan dari Presiden RI dengan predikat menjadi Desa Wisata terbaik Nasional adalah suatu penghargaan yang tidak ternilai harganya dan merupakan kebanggaan masyarakat Gunungkidul bahwa Goa Pindul telah menjadi Ikon Nasional.⁹

Pada tahun 2015 kawasan Geo Park mendapatkan rekomendasi sebagai destinasi wisata Internasional, diantaranya kawasan selatan deretan wisata pantai –pantai selatan, kawasan tengah kawasan Kali Suci dan Goa Pindul, kawasan utara Gunung Api Purba Nglanggeran yang dilengkapi Embung Nglanggeran dan Embung Sriten yang dilengkapi kawasan kebun aneka buah buahan, area balap motor, mobil, *off road* dan gantole.

Berdasarkan kondisi tersebut, maka pembangunan berbasis wisata alam di Gunungkidul sangatlah menjanjikan dan menjadi peluang sebagai *city image branding* untuk mendapatkan posisi strategis serta pengakuan dari masyarakat luas. Willy Ollins mengemukakan bahwa “*branding is one of the most powerful ways of promoting product*”. Bagaikan sebuah produk dagang, branding adalah ujung tombak dalam upaya mempromosikan pesona suatu daerah. Terlebih di era komunikasi global yang begitu dinamis seperti dewasa ini, Gunungkidul harus menampilkan ciri khas dan keunggulan agar memiliki nilai tawar yang tinggi dalam persaingan dimana wisata alam telah tersedia sebagai modal dasarnya.¹⁰

Melihat ilustrasi di atas bahwa keberadaan wisata alam yang indah dan mempesona membuat pembangunan pariwisata menjadi mudah. Padahal sebenarnya tidak selalu demikian, karena berbagai masalah dapat timbul seperti minimnya promosi wisata Geo Parks, transportasi yang sulit, akomodasi, penginapan wisatawan yang kurang memadai,

⁸ Susilo Bambang Yudhoyono, *Destinasi wisata Goa Pindul merekonstruksi berkembangnya Desa Wisata di Kabupaten Gunungkidul*, Kedaulatan Rakyat, Yogyakarta, 2012.

¹⁰ Bayu Mitra A Kusuma. 2016. Opini. *Membangun Daerah Dari Pantai*, Yogyakarta: Kedaulatan Rakyat. hal 12.

kurangnya infrastruktur pendukung lainnya dan berbagai kasus/sengketa baik mengenai tata kelola wisata Pemerintah Kabupaten Gunungkidul, profesionalisme Pemandu Wisata, Pemilik lahan obyek wisata yang tak kunjung selesai. Itulah yang menjadi pekerjaan rumah besar bagi Pemerintah Kabupaten dan segenap elemen masyarakat dalam membangun Gunungkidul dalam tata kelola dan pelestarian cagar alam dan budaya.

Atas dasar latar belakang tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian skripsi dengan judul, *“Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Melalui Pengembangan Destinasi Wisata Goa Pindul Desa Bejiharjo Karangmojo Gunungkidul Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga”*

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui destinasi Wisata Goa Pindul Desa Bejiharjo Kecamatan Karangmojo Kabupaten Gunungkidul Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Bagaimana aturan yang mengatur tentang pengembangan destinasi Wisata Goa Pindul dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Desa Bejiharjo Kecamatan Karangmojo Kabupaten Gunungkidul Daerah Istimewa Yogyakarta?
3. Bagaimana hambatan yang muncul dalam pengembangan destinasi Wisata Goa Pindul Desa Bejiharjo Karangmojo Kabupaten Gunungkidul Daerah Istimewa Yogyakarta?
4. Bagaimana upaya untuk mengatasi hambatan dalam pengembangan destinasi Wisata Goa Pindul Desa Bejiharjo Karangmojo Gunungkidul Daerah Istimewa Yogyakarta?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui pengembangan destinasi Wisata Goa Pindul Desa Bejiharjo Karangmojo Kabupaten Gunungkidul Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Mengetahui aturan yang mengatur tentang pengembangan destinasi Wisata Goa Pindul dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Desa Bejiharjo Kecamatan Karangmojo Kabupaten Gunungkidul Daerah Istimewa Yogyakarta.
3. Mengetahui hambatan yang muncul dalam pengembangan destinasi Wisata Goa Pindul Desa Bejiharjo Karangmojo Kabupaten Gunungkidul Daerah Istimewa Yogyakarta.
4. Mengetahui upaya untuk mengatasi hambatan dalam pengembangan destinasi Wisata Goa Pindul Desa Bejiharjo Karangmojo Gunungkidul Daerah Istimewa Yogyakarta.

1.4 Manfaat Penelitian

Nilai dalam penelitian ditentukan oleh besarnya manfaat diperoleh dari penelitian tersebut, adapun manfaat yang penulis harapkan dari penelitian ini antara lain :

1. Hasil penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat pada pengembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum, ekonomi, sosial, teknologi dan kebijakan pengembangan dalam meningkatkan pendapatan asli daerah Pemerintah Kabupaten Gunungkidul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menuju tata kelola *Good Corporate Governance*.
2. Hasil penelitian ini, diharapkan dapat memperkaya referensi dalam pengembangan kebijakan satu paket program wisata dan perdagangan (*sustainable trading and ecotourism*) di masa mendatang, karena kedepan mempunyai prospek cerah dan hasil penelitian ini dapat memperkaya referensi UPT Perpustakaan guna memperluas ide, gagasan dan wacana pembelajaran mengenai kepariwisataan (*Tour Education*).

3. Hasil penelitian ini, dapat dipakai sebagai acuan terhadap penelitian-penelitian sejenis untuk tahap berikutnya.

1.5 Metode Penelitian

Dalam suatu penelitian hukum, metode ilmiah merupakan suatu unsur yang mutlak harus ada didalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan. Metode penelitian ilmiah secara eksplisit menjelaskan bagaimana suatu penelitian harus dilakukan. Suatu penelitian dapat dipercaya kebenarannya apabila menggunakan metode yang tepat. Metode merupakan cara yang digunakan untuk mencapai tujuan yaitu untuk memecahkan masalah, sehingga langkah-langkah yang ditempuh harus relevan dengan masalah yang dirumuskan. Metode penelitian dapat dirumuskan dengan kemungkinan-kemungkinan sebagai berikut :

1. Suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian.
2. Suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan.
3. Cara tertentu untuk melaksanakan prosedur.¹¹

Metode yang tepat akan mempermudah mendapatkan data yang sesuai dengan tujuan penelitian juga mempermudah pengembangan data guna memperlancar penulisan hukum ini. Metode yang akan digunakan penulis adalah sebagai berikut:

1.5.1 Tipe penelitian

Penelitian hukum normatif (*normative law research*) menggunakan studi kasus normatif berupa produk perilaku hukum, misalnya mengkaji undang-undang. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara in concreto, sistematik hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum

¹¹ Soerjono Soekanto. 2010. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press. hal 32.

dan sejarah hukum.¹² Berdasarkan penjelasan diatas, penulis memutuskan menggunakan metode penelitian hukum normatif untuk meneliti dan menulis pembahasan skripsi ini sebagai metode penelitian hukum. Penggunaan metode penelitian normatif dalam upaya penelitian dan penulisan skripsi ini berdasarkan kesesuaian teori dengan metode yang dibutuhkan penulis.

1.5.2 Pendekatan Penelitian

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, dengan pendekatan tersebut peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*).¹³

Pendekatan Peraturan perundang-undangan adalah Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi/kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang, atau antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain, dst. Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Secara umum dalam sumber bahan hukum, penelitian ini dibedakan antara bahan hukum yang diperoleh secara langsung dari masyarakat, Aparat Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dan dari bahan pustaka.

¹²Muhammad Abdulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Cet. 1. Bandung : PT. Citra Aditnya Bakti. hal 52

¹³Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Penelitian Hukum*. Cet 2. Jakarta: Kencana. hal 29

Bahan hukum yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dinamakan Bahan Hukum Primer, sedangkan Hukum yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan ialah Bahan Hukum Sekunder. Jenis dan sumber bahan hukum yang digunakan penulis dalam menyusun penelitian hukum ini yaitu antara lain:

a. Sumber Bahan Hukum Primer

Sumber bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Sumber bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau berdasarkan fakta (wawancara) ke objek tujuan yang terkait dalam penelitian. Adapun yang termasuk dalam sumber bahan hukum primer yang akan digunakan dalam mengkaji setiap permasalahan dalam penulisan skripsi adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa Pertanahan.
4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengenai Otonomi Daerah.
6. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai.
7. Peraturan Presiden Nomor 10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia
8. Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata.

9. Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga.
10. Peraturan Bupati Gunungkidul Nomor 59 Tahun 2011 tentang Uraian Tugas Dinas Pekerjaan Umum.
11. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan.

Selain menelaah peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, bahan hukum primer juga diperoleh secara langsung dari lapangan atau melalui wawancara yang berupa keterangan atau fakta-fakta yaitu wawancara dengan Bapak Sukarno Item, Subagyo, Setiawan selaku pemandu wisata Goa Pindul, Ibu Hj. Badingah, S.Sos selaku Bupati Gunungkidul, Drs. Saryanto, selaku Kadikbudpar Gunungkidul guna memperoleh bahan hukum yang valid.

b. Sumber Bahan Hukum Sekunder

1. Sumber bahan hukum sekunder adalah bahan yang didapat dari keterangan atau pengetahuan-pengetahuan yang diperoleh secara tidak langsung antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan dan sumber tertulis lainnya yang sesuai dengan masalah yang diteliti. Ciri-ciri bahan hukum sekunder adalah Pada umumnya ada dalam keadaan siap terbuat (*ready made*)
2. Bentuk maupun isi data hukum sekunder telah dibentuk dan diisi oleh penelitian-penelitian terdahulu

3. Data hukum sekunder dapat diperoleh tanpa terikat dan dibatasi oleh tempat dan waktu.¹⁴

c. Sumber Bahan Hukum Penunjang

Sumber Bahan Hukum Penunjang, yaitu data yang bertujuan memberikan petunjuk maupun penjelasan atau bersifat menunjang terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Sebagai contoh kamus besar bahasa Indonesia, ensiklopedia dan bahan-bahan yang memiliki kaitannya dengan masalah yang akan diteliti.

1.5.4 Analisis Bahan Hukum

Analisis Bahan Hukum merupakan suatu metode yang digunakan untuk menemukan jawaban atas permasalahan. Proses analisis bahan hukum merupakan proses menemukan jawaban dari pokok permasalahan yang timbul dari fakta hukum, proses tersebut dilakukan dengan beberapa tahapan yaitu:

- a. Mengidentifikasi fakta hukum dan meminimalisir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan permasalahan yang hendak diajukan;
- b. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dianggap memiliki relevansi juga bahan-bahan non-hukum;
- c. Melakukan telaah atas permasalahan yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
- d. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab permasalahan yang diajukan;
- e. Memberikan perskripsi atau hal yang sebenarnya harus dilakukan berdasarkan argumentasi yang telah dibangun dalam kesimpulan.

¹⁴Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji. 1979. *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di dalam Penelitian hukum, dengan Lampiran "Petunjuk Penelitian Karangan Ilmiah"*. Jakarta: UI Press. hal 35

Hasil analisis bahan penelitian tersebut kemudian diuraikan dalam pembahasan guna menjawab permasalahan yang diajukan hingga sampai pada kesimpulan. Kesimpulan tersebut dilakukan dengan cara memberikan preskripsi yaitu apa yang seharusnya dilakukan agar dapat memenuhi rasa keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Hal ini sesuai dengan karakter ilmu hukum yang bersifat perskriptif dan terapan.¹⁵



¹⁵ Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Penelitian Hukum*. Jakarta. Kencana Prenada Media Group. hal 171

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian tentang Destinasi

Menurut UU Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata Pasal 1 angka 6 mengenai daerah tujuan pariwisata yang selanjutnya disebut Destinasi Pariwisata adalah kawasan geografis yang berada dalam satu atau lebih wilayah administratif yang di dalamnya terdapat daya tarik wisata, fasilitas umum, fasilitas pariwisata, aksesibilitas, serta masyarakat yang saling terkait dan melengkapi terwujudnya kepariwisataan.

Pada dasarnya, keamanan suatu destinasi kepariwisataan menyangkut hak dan kewajiban dari pihak-pihak didalamnya untuk menjaga kondisi aman dan nyaman. Setiap hak wisatawan salah satunya adalah memperoleh perlindungan hukum dan keamanan serta perlindungan asuransi untuk kegiatan pariwisata yang berisiko tinggi. (Pasal 20 huruf c dan f Undang-Undang Kepariwisata).

Di sisi lain kewajiban pengusaha pariwisata salah satunya adalah memberikan kenyamanan, keramahan, perlindungan keamanan, dan keselamatan wisatawan serta memberikan perlindungan asuransi pada usaha pariwisata dengan kegiatan yang berisiko tinggi (Pasal 26 huruf d dan e Undang-Undang Kepariwisata).

Adapun yang dimaksud dengan “usaha pariwisata dengan kegiatan yang berisiko tinggi” menurut penjelasan Pasal 26 huruf e Undang-Undang Kepariwisata itu meliputi, antara lain wisata selam, arung jeram, panjat tebing, permainan *jet coaster*, dan mengunjungi objek wisata tertentu, seperti melihat satwa liar dialam bebas. Pada umumnya destinasi pariwisata itu menggunakan jasa pihak ketiga (perusahaan asuransi) untuk menanggung risiko atas pengunjung apabila terjadi hal-hal yang tidak diinginkan.

Meskipun sudah terdapat jaminan keselamatan pengunjung yang tertuang dalam Undang-Undang Kepariwisata, namun pemerintah belum mengatur secara detail tentang jaminan tersebut dalam sebuah ketentuan sebagai pelaksana undang-undang yaitu Peraturan Pemerintah. Dalam praktiknya, jika terjadi kecelakaan yang menimpa pengunjung di suatu destinasi wisata, maka pengunjung dapat menggugat pemilik atau pengelola tempat wisata yang bersangkutan atas dasar perbuatan melawan hukum. Hal ini menyangkut kewajiban hukum dari pengelola tempat wisata tersebut.

Setiap pengusaha pariwisata yang tidak memenuhi ketentuan dalam Pasal 26 tersebut dapat dikenai sanksi administratif, antara lain berupa: Pasal 63 Undang-Undang Kepariwisata ayat (2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:

- a. Teguran tertulis;
- b. Pembatasan kegiatan usaha; dan
- c. Pembekuan sementara kegiatan usaha.

Sanksi-saksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum, juga dalam hukum administrasi. Pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi warga di dalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, manakala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara. Kebanyakan sistem perizinan menurut perundang-undangan memuat ketentuan penting yang melarang para warga bertindak tanpa izin. Demikian misalnya Pasal 47 ayat 1 Woningwet Negeri Belanda, menentukan: “Dilarang mendirikan bangunan tanpa atau menyimpang dari izin tertulis walikota dan para anggota dewan perwakilan rakyat kotapradja berkenaan dengan izin mendirikan bangunan”. Bagi pembuat peraturan penting untuk tidak hanya melarang tindakan-tindakan yang *tanpa* disertai izin, tetapi juga terhadap tindakan-tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang dapat dikaitkan pada suatu izin, termasuk sanksi-sanksi hukum administrasi yang khas, antara lain:

- a. *Bestuursdwang* (paksaan pemerintahan).
- b. Penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi);
- c. Pengenaan denda administratif;
- d. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*).¹⁶

Bestuursdwang dapat diuraikan sebagai tindakan-tindakan yang nyata (*feitelijke handeling*) dari penguasa guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh suatu kaidah hukum administrasi atau (bila masih melakukan apa yang seharusnya ditinggalkan oleh para warga karena bertentangan dengan undang-undang. Hal itu membedakan *bestuurdwang* dengan sanksi-sanksi lainnya (yakni b, c dan d): menjalankan *bestuurdwang* merupakan suatu tindakan penguasa dengan cara yang amat langsung. Sanksi-sanksi lainnya lebih berperan secara tidak langsung (*werken meer indirect*).¹⁷ Pengenaan denda administratif (terutama terkenal di dalam hukum pajak) menyerupai penggunaan suatu sanksi pidana. Pertimbangan-pertimbangan kebijaksanaan terutama membenarkan pada sejumlah kasus terbatas-tata usaha negara dapat beralih pada pengenaan denda. Di negeri Belanda, pengenaan uang paksa oleh badan tata usaha negara merupakan sanksi modern. Hal tersebut sebagai suatu alternatif untuk penerapan *bestuurdwang*.

Adalah penting, pertanyaan sejauh mana penerapan sanksi-sanksi oleh tata usaha negara harus senantiasa diadakan atas dasar peraturan perundang-undangan yang tegas. Bagi pengenaan denda administratif dan uang paksa, mutlak (tanpa syarat) harus atas dasar peraturan perundang-undangan yang tegas. Dilihat dari sudut sejarah, hal *bestuurdwang* berbeda adanya. Di masa lalu bahwa tata usaha negara bertugas mengambil tindakan-tindakan diperlukan untuk menyesuaikan keadaan nyata dengan apa yang telah ditetapkan oleh undang-undang, bila warga melalaikannya. Selanjutnya

¹⁶Philipus, Hadjon. dkk. 2002. Pengantar Hukum Administasi Indonesia *Introduction to the Indonesian Administrative Law*. hal 245

¹⁷ *Ibid*, hal 246

kewenangan *bestuurdwang* merupakan konsekuensi dari tugas pemerintah, yakni suatu badan tata usaha negara telah dibebani tugas guna melaksanakan suatu peraturan perundang-undangan. Badan pemerintah itu (dan bukan yang lain) memiliki kewenangan *bestuurdwang*. Di negara Belanda, telah lama terdapat situasi bahwa semua hal yang dapat dibayangkan kewenangan *bestuurdwang* diatur oleh undang-undang. Lambat laun, oleh karena kewenangan *bestuurdwang* selalu diatur didalam pelbagai undang-undang, maka dapat ditetapkan bahwa *bestuurdwang* hanya dapat diterapkan manakala terdapat kewenangan yang diberikan dengan tegas oleh suatu perundang-undangan. Pada dewasa ini, suatu badan tata usaha negara tidak lagi begitu saja menegaskan bahwa ia berwenang menjalankan *bestuurdwang* manakala wewenang dimaksud tidak berdasarkan pada undang-undang.

Pelaksanaan sanksi pemerintahan berlaku sebagai keputusan (ketetapan) yang memberi *beban* (*belastende beschikking*). Hal ini merupakan hakekat (sifat) dari sanksi. Bagi jenis tindakan-tindakan bagi penguasa terkandung secara khusus adanya azas kecermatan (*zorgvuldigheidsbeginsel*) dalam makna azas umum pemerintahan yang layak. Dengan cermat harus ditetapkan pada titik-titik mana seseorang warga dipandang telah lalai. Hampir selalu, seorang warga harus terlebih dahulu diberi kesempatan memberikan pandangannya dan jika perlu menjelaskan mengapa ia lalai (azas pembelaan). Hanya dalam hal-hal tidak ada penanguhan tindakan tata usaha negara yang dapat dipertanggung jawabkan, tata usaha negara dapat dan harus segera bertindak (tanpa terlebih dahulu memberitahu pada warga dan memberi kesempatan padanya untuk mengajukan pembelaan).

Sanksi administrasi ditujukan kepada *perbuatan pelanggarannya*, Sanksi administrasi dimaksudkan agar perbuatan pelanggaran itu dihentikan. Sifat sanksi adalah "*repatoir*" artinya memulihkan pada

keadaan semula. Sanksi administrasi diterapkan oleh pejabat tata usaha negara tanpa harus melalui prosedur peradilan.¹⁸

Menurut Nyoman S. Pendit mengatakan bahwa daya tarik wisata atau destinasi wisata sebagai segala sesuatu yang menarik dan bernilai untuk dikunjungi dan dilihat.¹⁹ Destinasi merupakan suatu kawasan spesifik yang dipilih oleh seorang pengunjung ia dapat tinggal selama waktu tertentu. Kata “Destinasi” dapat digunakan untuk suatu kawasan terencana, sebagian atau seluruhnya dilengkapi (*self-contained*) dengan amenities atau *amenities* (fasilitas seperti: akomodasi, rumah makan dan agen perjalanan) dan pelayanan produk wisata, fasilitas rekreasi, restoran, hotel, atraksi, liburan dan toko pengecer yang dibutuhkan pengunjung.²⁰

Kawasan dapat merupakan suatu provinsi, kabupaten, kecamatan, bahkan suatu desa. Banyak Destinasi di Indonesia sekarang, yang tidak secara sadar dikembangkan untuk menarik pengunjung, seperti Bogor, Cipanas, Tawangmangu, Parapat, Malino dan lain-lain. Di tempat-tempat tujuan, harus ada fasilitas pelayanan yang cukup untuk pengunjung, makanan, akomodasi, dan fasilitas transportasi, fasilitas pendukung seperti rekreasi, hiburan dan pertokoan eceran, pemadam kebakaran, polisi dan fasilitas kesehatan harus tersedia atau dikembangkan. Paling penting, suatu destinasi harus punya daya tarik atau atraksi, baik psikologis maupun nyata, untuk menarik wisatawan.

2.1.1 Atraksi dan Ciri-ciri Destinasi

Atraksi dan ciri-ciri destinasi adalah penting untuk keperluan *sight seeing*, rekreasi, berbelanja, hiburan dan bentuk-bentuk lain dari suatu hiburan. Jelas, tidak hanya kuantitas atraksi, tetapi juga kualitas yang mempengaruhi keputusan wisatawan untuk berkunjung, khususnya kunjungan liburan. Sebaliknya, kunjungan bisnis atau

¹⁸ *Ibid*, hal 247

¹⁹ Nyoman S. Pendit. 1994. Ilmu Pariwisata.

²⁰ Kusudianto Hadinoto. 1966. *Perencanaan Pengembangan Destinasi Pariwisata*. Jakarta: Universitas Indonesia (UI Press). hal 15

kunjungan ziarah, tidak dapat dipengaruhi oleh usaha promosi pariwisata seperti kunjungan berlibur. Banyak destinasi memiliki bermacam-macam atraksi, yang dapat menjadi daya tarik dari segmen pasar yang luas.

Atraksi wisata dapat diartikan segala sesuatu yang terdapat di daerah wisata dan dapat menarik wisatawan untuk berkunjung ke suatu daerah. Sesuatu yang dapat menarik wisatawan meliputi benda-benda yang tersedia di alam, hasil ciptaan manusia dan tata cara hidup masyarakat.

Adapun jenis-jenis atraksi wisata diantaranya adalah: Benda-benda yang tersedia dan terdapat di alam semesta, dalam istilah pariwisata disebut dengan *Natural Amenities*. Termasuk ke dalam kelompok ini ialah:

1. Iklim, misalnya cuaca cerah (*clean air*), banyak cahaya matahari (*sunny day*), sejuk (*mild*), kering (*dry*), panas (*hot*), hujan (*wet*), dan sebagainya.
2. Bentuk tanah dan pemandangan (*land configurations and landscape*).
3. Hutan belukar (*the sylvan elemen*), misalnya hutan yang luas, banyak pohon-pohon.
4. Fauna dan flora, seperti tanaman-tanaman yang aneh (*uncommon vegetation*), burung-burung (*birds*), ikan (*fish*), binatang buas (*wild life*), cagar alam (*national park*), daerah perburuan (*hunting and photographic*) dan sebagainya.
5. Pusat-pusat kesehatan (*health center*) dan yang termasuk dalam kelompok ini, misalnya sumber air mineral (*natural spring of mineral water*), mandi lumpur (*mud baths*), sumber air panas (*hot spring*), dimana kesemuannya itu diharapkan dapat menyembuhkan macam-macam penyakit.

6. Hasil ciptaan manusia (*man made suplay*). Kelompok ini dapat dibagi ke dalam empat bagian penting yaitu: benda-benda bersejarah, kebudayaan dan keagamaan (*historical, cultural, dan religious*).
7. Tata cara hidup masyarakat (*The way life*) tata cara hidup tradisional dari suatu masyarakat merupakan salah satu sumber yang amat penting untuk ditawarkan kepada para wisatawan. Bagaimana kebiasaan hidupnya, adat istiadatnya, semuanya merupakan daya tarik bagi wisatawan daerah ini. Berdasarkan uraian tersebut, dapat diketahui bahwa ada tiga jenis atraksi wisata, yaitu benda yang sudah tersedia di alam, hasil ciptaan manusia (kebudayaan) dan tata cara hidup dalam masyarakat.

Adapun yang diartikan atraksi adalah daya tarik wisatawan liburan. Atraksi yang diidentifikasi (sumber daya alam, sumber daya manusia-budaya) perlu dikembangkan untuk menjadi atraksi wisata. Suatu cara penggolongan atraksi dan ciri-ciri destinasi adalah :

1. Sumber Daya Alam seperti iklim, pantai, hutan.
2. Sumber Daya Budaya seperti tempat bersejarah, museum, teater, dan masyarakat lokal.
3. Fasilitas rekreasi seperti taman hiburan.
4. Event seperti Pesta Danau Toba, Pasar Malam.
5. Aktivitas Spesifik, seperti kasino di genting Highland-Malaysia, berbelanja di Hongkong.
6. Daya tarik psikologis seperti romantik, petualangan, keterpencilan.²¹

Lebih lanjut, ditentukan ada empat aspek yang harus diperhatikan dalam penawaran pariwisata. Aspek-aspek tersebut sebagai berikut.²²

²¹ *Ibid.* hal 18

1. Aspek daya tarik destinasi; merupakan atribut daerah tujuan yang berupa apa saja yang dapat menarik wisatawan dan setiap destinasi pasti memiliki daya tarik, baik daya tarik berupa alam maupun masyarakat dan budayanya.
2. Aspek transportasi atau sering disebut aksesibilitas; merupakan atribut akses bagi wisatawan domestik dan mancanegara agar dengan mudah dapat mencapai tujuan ke tempat wisata baik secara internasional maupun akses terhadap tempat-tempat wisata pada sebuah destinasi.
3. Aspek fasilitas utama dan pendukung; merupakan atribut amenitas yang menjadi salah satu syarat daerah tujuan wisata agar wisatawan dapat dengan kerasan tinggal lebih lama pada sebuah destinasi.
4. Aspek kelembagaan; atribut sumber daya manusia, sistem, dan kelembagaannya berupa lembaga pariwisata yang akan mendukung sebuah destinasi layak untuk dikunjungi, aspek kelembagaan tersebut dapat berupa dukungan lembaga keamanan, lembaga pariwisata sebagai pengelola destinasi, dan lembaga pendukung lainnya yang dapat menciptakan kenyamanan wisatawan.

2.1.2 Unsur Pengembangan Destinasi

Unsur pengembangan destinasi pariwisata pun sangat berkaitan dalam kehidupan masyarakat ataupun daerah tersebut, karena akan meningkatkan kehidupan perekonomian masyarakat ataupun Pendapatan Asli Daerah (PAD) suatu daerah tertentu. Pengembangan kawasan pariwisata tidak terlepas dari adanya sebuah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah maupun swasta yang berkerjasama untuk

²² I Gusti Bagus Rai Utama. *Makalah Pengembangan Wisata Kota Sebagai Pariwisata Masa Depan Indonesia*. Bali: Universitas Dhyanan Pura, Badung.

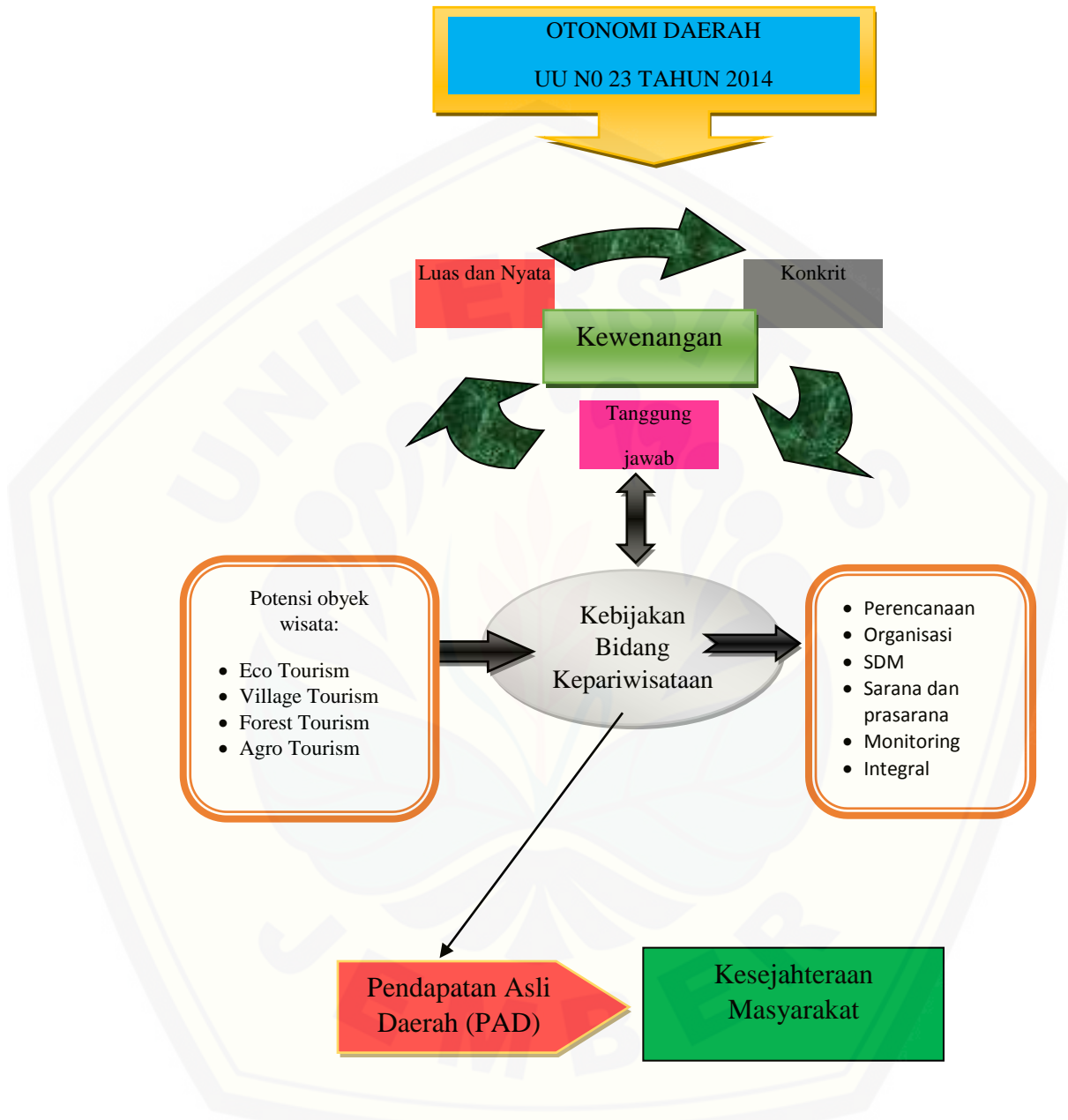
membangun dan mengelola tempat wisata sebagai daya tarik wisata yang bertujuan untuk menarik perhatian wisatawan.²³

Pengembangan kepariwisataan adalah merupakan upaya/usaha dilakukan suatu daerah untuk meningkatkan peran serta kegiatan pariwisata dengan maksud serta tujuan yang harus tetap berada dalam bingkai Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) suatu daerah. Hasil akhir adalah mensejahterakan masyarakat secara keseluruhan, terutama masyarakat daerah dan obyek pembangunan harus berimbang positif bagi kehidupan dan penghidupan masyarakat secara keseluruhan. Hal ini bukan menimbulkan dan memperkeruh munculnya suatu masalah yang harus dihadapi oleh masyarakat dan tidak dikehendaki di kemudian hari.

sebuah perencanaan dan unsur pengembangan destinasi wisata harus berjalan seiringan dan sesuai dengan koridor perencanaan dan unsur pengembangan pariwisata yang bertujuan untuk kepentingan bersama terutama masyarakat lokal dari destinasi wisata tersebut.

²³Toni Ari Wibowo. 2014. *Makalah Konsep Perencanaan dan Pengembangan Destinasi Pariwisata*.

Unsur Pengembangan Destinasi



Tabel 2.1 Unsur Pengembangan Destinasi

Keterangan :

Salah satu kebijakan otonomi daerah dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Gunungkidul adalah bidang Kepariwisata. Sektor ini dikembangkan menurut karakteristik, corak khas dan budaya setempat. Pengembangan yang dilakukan pemerintah daerah melalui kebijakan di bidang perencanaan, struktural (organisasi dan kelembagaan), sumber daya manusia, keterpaduan dan monitoring. Ini semua diharapkan akan mendukung suksesnya program kepariwisataan.

Otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 memberikan kewenangan di bidang pemerintahan umum yang luas kepada pemerintah daerah. Daerah diberikan kebebasan untuk mengambil kebijakan-kebijakan strategis guna mendukung keberhasilan jalannya pemerintahan. Kebijakan ini tentunya diorientasikan bagaimana pembangunan daerah dapat berjalan dengan efektif.

Pengembangan kepariwisataan, diharapkan akan berpengaruh pada sektor-sektor lain, seperti: transportasi, penginapan, perdagangan cinderamata, hiburan atau pertunjukan. Hal ini tentunya akan menarik para investor untuk menanamkan modalnya. Pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan asli daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

2.2 Pengertian tentang Kebijakan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.²⁴

Kebijakan Publik adalah kewenangan pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan yang digunakan ke dalam perangkat peraturan hukum. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menyerap dinamika sosial dalam

²⁴ Hasan, Alwi. 2016. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka

masyarakat, yang akan dijadikan acuan perumusan kebijakan agar tercipta hubungan sosial yang harmonis.²⁵

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses dalam kebijakan publik yang mengarah pada pelaksanaan kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses adanya intervensi dari berbagai kepentingan. Bahwa implementasi kebijakan menyangkut minimal tiga hal yaitu, adanya tujuan atau sasaran kebijakan, adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan, dan adanya hasil kegiatan.

Peran pemerintah daerah sangat penting untuk mengoperasionalkan pengembangan ekowisata dilandasi prinsip-prinsip sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 33 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pengembangan Ekowisata di Daerah, dalam Pasal 2 yaitu :²⁶

1. Kesesuaian antara jenis dan karakteristik ekowisata.
2. Konservasi, yaitu melindungi, mengawetkan, dan memanfaatkan secara lestari sumber daya alam yang digunakan untuk ekowisata.
3. Ekonomis, yaitu memberikan manfaat untuk masyarakat setempat dan menjadi penggerak pembangunan ekonomi di wilayahnya serta memastikan usaha ekowisata dapat berkelanjutan.
4. Edukasi, yaitu mengandung unsur pendidikan untuk mengubah persepsi seseorang agar memiliki kepedulian, tanggungjawab, dan komitmen terhadap pelestarian lingkungan dan budaya.
5. Memberikan kepuasan dan pengalaman kepada pengunjung.
6. Partisipasi masyarakat, yaitu peran serta masyarakat dalam kegiatan perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian ekowisata dengan menghormati nilai-nilai sosial-budaya dan keagamaan masyarakat di sekitar kawasan, dan

²⁵ Nasucha, Chaizi, 2004, *Reformasi Administrasi Publik: Teori dan Praktik*, Jakarta: Grasindo. hal 97

²⁶ Yurisal Aesong, 2013. *Makalah Kebijakan Pengembangan Ekowisata*. hal 9-10.

7. Menampung kearifan lokal.

Pemahaman yang lebih baik terhadap hakikat kebijakan publik sebagai tindakan yang mengarah pada tujuan, ketika kita dapat memerinci kebijakan tersebut kedalam beberapa kategori, yaitu:

- a. Tuntutan kebijakan (*policy demands*) yaitu tuntutan atau desakan yang diajukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintah sendiri dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak melakukan tindakan pada suatu masalah tertentu. Tuntutan ini dapat bervariasi, mulai dari desakan umum, agar pemerintah berbuat sesuatu hingga usulan untuk mengambil tindakan konkret tertentu terhadap suatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat.
- b. Keputusan kebijakan (*policy decisions*) adalah keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Dalam hal ini, termasuk didalamnya keputusan-keputusan untuk menciptakan statuta (ketentuan-ketentuan dasar), ketetapan-ketetapan, ataupun membuat penafsiran terhadap undang-undang.
- c. Pernyataan kebijakan (*policy statements*) ialah pernyataan resmi atau penjelasan mengenai kebijakan publik tertentu. Misalnya; ketetapan MPR, Keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, keputusan peradilan, pernyataan ataupun pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan hasrat, tujuan pemerintah, dan apa yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tersebut.
- d. Keluaran kebijakan (*policy outputs*) merupakan wujud dari kebijakan publik yang paling dapat dilihat dan dirasakan,

karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan. Secara singkat keluaran kebijakan ini menyangkut apa yang ingin dikerjakan oleh pemerintah.

- e. Hasil akhir kebijakan (*policy outcomes*) adalah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan atau yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.

Menurut Anderson “kebijakan dapat didefinisikan sebagai tindakan yang didesain secara sengaja yang relatif stabil yang dilakukan oleh aktor atau sejumlah aktor untuk menyelesaikan masalah atau hal-hal yang menjadi perhatian bersama”. Kebijakan publik menurut Anderson dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah serta memiliki dampak secara substansial terhadap masyarakat.²⁷

Menurut Anderson konsep kebijakan publik mempunyai beberapa implikasi:

1. Titik perhatian dalam kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan.
2. Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri.
3. Kebijakan merupakan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah.

Meskipun terdapat berbagai definisi kebijakan negara (*public policy*), seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan oleh

²⁷James E, Aderson. 2006, *Public Policy Making: An Introduction*, Boston: Houghton Mifflin Company.hal 6

pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Berbagai implikasi dari pengertian diatas ini adalah bahwa kebijakan publik memiliki karakteristik sebagai berikut :

1. Selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan suatu tindakan yang berorientasi tujuan.
2. Berisi tindakan-tindakan atau pola tindakan pejabat pemerintah.
3. Merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah.
4. Bersifat positif dalam arti suatu tindakan hanya dilakukan dan negatif dalam arti keputusan itu bermaksud untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Kebijakan itu didasarkan pada peraturan atau perundang-undangan yang bersifat memaksa.

Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh kondisi-kondisi sebagai berikut :

- a. Dukungan dan penilaian dari lembaga eksternal. Jika lembaga eksternal mendukung, maka pelaksanaan kebijakan-kebijakan akan berhasil. Sebaliknya, jika menolak maka pelaksanaan kebijakan akan gagal.
- b. Ketersediaan waktu dan sumber daya yang cukup.
- c. Dukungan dari berbagai macam sumber daya yang ada.
- d. Kemampuan pelaksana kebijakan menganalisis kausalitas persoalan yang timbul dari pelaksanaan kebijakan.
- e. Kepatuhan para pelaksana kebijakan terhadap kesepakatan dan tujuan yang telah diciptakan dalam tingkat koordinasi.

Peraturan kebijakan dapatlah dipahami sebagai perwujudan dari berjalannya fungsi pemerintahan dalam arti sempit atau ketataprajaan, yaitu mengeluarkan peraturan-peraturan yang bukan peraturan perundang-undangan. Jadi memang tidaklah aneh apabila dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam arti sempit atau ketataprajaan akan ditemukan banyak

peraturan dalam bentuk surat edaran, petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis, dan lain sebagainya, yang meskipun ditujukan kepada pejabat atau instansi bawahan, namun pada hakekatnya ialah tetap dalam rangka menjalankan fungsi mengatur masyarakat.

Peraturan kebijakan dikatakan berbeda dengan peraturan perundang-undangan, tetapi pada kenyataannya dirasakan “mengikat” juga secara umum (*reglement binded*), karena masyarakat yang terkena peraturan itu tidak dapat berbuat lain kecuali mengikutinya.

Fungsi pemerintah menyangkut penyelenggaraan kepentingan umum (publik), maka yang relevan dalam perbuatan hukum ini adalah perbuatan pemerintah yang didasarkan pada hukum publik. Perbuatan ini dapat berupa peraturan perundang-undangan dan keputusan (*beschikking*). Peraturan perundang-undangan ditujukan untuk menyelesaikan hal-hal yang bersifat umum sama, sedangkan keputusan untuk menyelesaikan kasus kongkrit tertentu.

Sesuai dengan fungsinya bahwa pemerintah berupaya meningkatkan kesejahteraan rakyat maka kebijakan pemerintah baik yang berupa peraturan maupun keputusan, baik yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah esensinya diharapkan menuju terciptanya peningkatan kesejahteraan masyarakat atau sekurang-kurangnya menanggulangi kemiskinan.

Kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah menurut Prof. Dr. Muchsan, SH dalam diskusi di Fakultas Hukum UGM, Pada Hari Sabtu, Tanggal 13 Februari 2010 membedakan adanya dua macam kebijakan yaitu :

- a. Kebijakan absolut yaitu kebijakan yang diambil oleh pemerintah karena tiadanya peraturan (kevakuman) dalam peraturan perundang-undangan atau tindakan yang mengesampingkan peraturan perundang-undangan karena tindakan tersebut akan memberi manfaat yang lebih besar.

- b. Kebijakan relatif yaitu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atas dasar kewenangannya yang bebas (*vrije bestuur*). Jadi dalam kebijakan relatif ini terdapat peraturan perundang-undangan.

2.2.1 Jenis-jenis Kebijakan Publik

Banyak pakar mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandangnya masing-masing. James Anderson.²⁸ Misalnya, menyampaikan kategori tentang kebijakan publik tersebut sebagai berikut:

1. Kebijakan substansif versus kebijakan prosedural. Kebijakan substantif yakni kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.
2. Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif. Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan kebijakan re-distributif adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak di antara berbagai kelompok dalam masyarakat.
3. Kebijakan material versus kebijakan simbolis. Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya konkrit pada kelompok sasaran. Sedangkan kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.

²⁸ James E. Anderson, 1979. "Public Policy Making", Holt, Rinehart & Winston, New York, Chapter

4. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*). Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan kebijakan *privat goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

2.2.2 Tingkat-tingkat Kebijakan Publik

Kebijakan secara umum Said Zainal Abidin dapat dibedakan dalam tiga tingkatan.²⁹

1. Kebijakan Umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
2. Kebijakan Pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
3. Kebijakan Teknis adalah kebijakan operasional yang dibawah kebijakan pelaksanaan.

Mengenai tingkat-tingkat kebijakan publik ini, Lembaga Administrasi Negara (1997), mengemukakan sebagai berikut³⁰:

1. Lingkup Nasional
 - 1) Kebijakan Nasional

Kebijakan Nasional adalah kebijakan negara yang bersifat fundamental dan strategis dalam pencapaian tujuan nasional/negara sebagaimana tertera dalam pembukaan UUD 1945. Yang berwenang menetapkan kebijakan nasional adalah MPR, Presiden, dan DPR. Kebijakan nasional yang dituangkan dalam peraturan

²⁹ Said Zainal Abidin. 2004. *Tingkatan-Tingkatan Kebijakan Publik*. hal 31-33.

³⁰ Nadia Sasmita, Wijayanti, 2013 “*Tesis Kebijakan Publik*”, hal 3-4

perundang-undangan dapat berbentuk: UU, Ketetapan MPR, Undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU).

2) Kebijakan Umum

Kebijakan Umum adalah kebijakan Presiden sebagai pelaksanaan UUD, TAP MPR, UU, untuk mencapai tujuan nasional. Yang bewenang menetapkan kebijaksanaan umum adalah Presiden. Kebijakan umum yang tertulis dapat berbentuk: Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (KEPPRES), Instruksi Presiden (INPRES).

3) Kebijakan Pelaksanaan

Kebijakan Pelaksanaan adalah merupakan penjabaran dari kebijakan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas dibidang tertentu. Yang berwenang menetapkan kebijakan pelaksanaan adalah menteri/pejabat setingkat menteri. Kebijakan pelaksanaan yang tertulis dapat berbentuk Peraturan, Keputusan, Instruksi pejabat tersebut di atas.

2. Lingkup Wilayah Daerah

1) Kebijakan Umum

Kebijakan umum pada lingkup daerah adalah kebijakan pemerintah daerah sebagai pelaksana azas desentralisasi dalam rangka mengatur urusan rumah tangga daerah yang berwenang menetapkan kebijakan umum di daerah provinsi adalah Gubernur dan DPRD Provinsi. Pada daerah kabupaten/kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/ Kota. Kebijakan umum pada tingkat daerah dapat berbentuk Peraturan Daerah (Perda) Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

2) Kebijakan Pelaksanaan

Kebijakan pelaksanaan pada lingkup wilayah/daerah ada 3 macam:

- a) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka desentralisasi merupakan realisasi pelaksanaan Peraturan Daerah;
- b) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka dekonsentrasi merupakan pelaksanaan kebijakan nasional di daerah.
- c) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka tugas pembantuan (*medebewind*) merupakan pelaksanaan tugas pemerintah pusat di daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Yang berwenang menetapkan kebijakan pelaksanaan adalah:
 - a. dalam rangka desentralisasi adalah Gubernur/Bupati/Walikota;
 - b. dalam rangka dekonsentrasi adalah Gubernur/ Bupati/Walikota;
 - c. dalam rangka tugas pembantuan adalah Gubernur/ Bupati/Walikota.

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan tugas pembantuan berupa keputusan-keputusan dan Intruksi Gubernur/Bupati/Walikota. Dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi berbentuk Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota.

2.2.3 Pengertian Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk

melakukan sesuatu.³¹ Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.³²

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.³³ Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.³⁴

Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah:

³¹ Tim Bahasa Pustaka, 1996. hlm 1128

³² Prajudi Atmosudirdjo. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia. hlm 78.

³³ Ateng Syafrudin. 2000. *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV. Bandung: Universitas Parahyangan. hlm. 22

³⁴ Indroharto. 1994. *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Bandung: Citra Aditya Bakti. hal 65

“Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer”.

(wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).³⁵

Sumber kewenangan dapat dilihat pada konstitusi setiap negara yang memberi suatu legitimasi kepada badan-badan publik untuk dapat melakukan fungsinya. Perwujudan dari fungsi pemerintahan sebagaimana dikemukakan diatas, itu nampak pada tindakan pemerintahan (*besturrshandelingen*) yang dalam banyak hal merupakan wujud dari tindakan yang dilakukan oleh organ-organ maupun badan pemerintahan.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, maka kesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (*riil*), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat.

³⁵ Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hal.4

Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Bagir Manan mengemukakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*match*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Di dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.³⁶

2.2.4 Macam-Macam Kewenangan

Philipus M Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu pertama atribusi, kedua delegasi dan kadang-kadang juga mandat.³⁷

1. Atribusi

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga

³⁶ Bagir manan. 2001. *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. hlm 12

³⁷ Philipus M Hadjon. 2002. *Wewenang Pemerintahan (bestuurbevoegdheid)*, Op.Cit., h. 91.

tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undang (utamanya UUD 1945), dengan kata lain dengan atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan.

2. Delegasi

Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat besluit oleh pejabat pemerintahan (Pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dari yang memberi delegasi (delegans) kepada yang menerima delegasi (delegetaris). Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain :

- a) Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d) Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;

e) Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.³⁸

3. Mandat

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat.³⁹ Tanggungjawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggung jawab tetap berada ditangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dari kata a/n (atas nama), dengan demikian semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat.

2.3 Pengertian tentang Pariwisata

Menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan disebutkan bahwa Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah, sedangkan kepariwisataan dijelaskan dalam Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 yaitu 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.

Faktor utama yang sangat menentukan penyelenggaraan kegiatan adalah kepastian hukum. Dengan adanya kepastian hukum seseorang atau suatu lembaga dapat menyelenggarakan kegiatannya dengan perasaan aman dan tenang. Kegiatan kepariwisataan melibatkan seluruh aspek kehidupan

³⁸ *Ibid.*, h 94.

³⁹ *Ibid.*, h 95

manusia. Oleh sebab itu untuk keperluan pengembangan kepariwisataan diperlukan kepastian hukum yang berkaitan dengan seluruh aspek kehidupan manusia. Di Indonesia, peraturan perundang-undangan, khususnya pada tingkat nasional mencakup seluruh strata pengaturan, mulai dari yang tertinggi (Undang-Undang) sampai yang terendah yaitu Ketentuan Pelaksanaan.

1. Undang-Undang tentang Pariwisata

- a) Undang-Undang Nomor 9 tahun 1990 diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pariwisata
- b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- c) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Benda Cagar Budaya
- d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

2. Peraturan Pemerintahan

- a) Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air
- b) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah

4. Keputusan dan Instruksi Presiden

- a) Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Kebijakan Pengembangan Pariwisata
- b) Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induksi Pembangunan Kepariwisata Nasional
- c) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2015 tentang Kementerian Pariwisata

Menurut Noer (2011) Aspek Perencanaan Pengembangan obyek wisata alam mencakup sistem perencanaan kawasan, penataan ruang (tata ruang wilayah), standarisasi, identifikasi potensi, koordinasi lintas sektoral, pendanaan, dan sistem informasi obyek wisata alam.⁴⁰

1. Aspek Kelembagaan meliputi pemanfaatan dan peningkatan kapasitas institusi, sebagai mekanisme yang dapat mengatur berbagai kepentingan, secara operasional merupakan organisasi dengan SDM, peraturan yang sesuai dan memiliki efisiensi tinggi.
2. Aspek Sarana dan Prasarana yang memiliki dua sisi kepentingan, yaitu (1) alat memenuhi kebutuhan pariwisata alam, (2) sebagai pengendalian dalam rangka memelihara keseimbangan lingkungan, pembangunan sarana dan prasarana dapat meningkatkan daya dukung sehingga upaya pemanfaatan dapat dilakukan secara optimal.
3. Aspek Pengelolaan, yaitu dengan mengembangkan profesionalisme dan pola pengelolaan obyek wisata alam yang siap mendukung kegiatan pariwisata alam dan mampu memanfaatkan potensi obyek wisata alam secara lestari.
4. Aspek Pengusahaan yang memberi kesempatan dan mengatur pemanfaatan obyek wisata alam untuk tujuan pariwisata yang bersifat komersial kepada pihak ketiga dan membuka lapangan kerja bagi masyarakat setempat.
5. Aspek Pemasaran dengan mempergunakan teknologi tinggi dan bekerja sama dengan berbagai pihak baik dalam negeri maupun luar negeri.

⁴⁰<http://eprints.ung.ac.id/932/5/2013-2-93403-331310028-bab2-10012014091805.pdf> hal 3-5. Diakses pada Tanggal 21 April 2016, Pukul 23:49 WIB

6. Aspek Peran serta Masyarakat melalui kesempatan-kesempatan usaha sehingga ikut membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
7. Aspek Penelitian dan Pengembangan yang meliputi aspek fisik lingkungan, dan sosial ekonomi dari obyek wisata alam. Diharapkan nantinya mampu menyediakan informasi bagi pengembangan dan pembangunan kawasan, kebijaksanaan dan arahan pemanfaatan obyek wisata alam.

Dalam rangka mengembangkan obyek wisata perlu segera dilaksanakan inventarisasi terhadap potensi nasional obyek wisata alam secara bertahap sesuai prioritas dengan memperhatikan nilai keunggulan saing dan keunggulan banding, kekhasan obyek, kebijaksanaan pengembangan serta ketersediaan dana dan tenaga. Potensi daerah obyek wisata alam yang sudah ditemukan segera diinformasikan dan dipromosikan kepada calon penanam modal. Perlu dikembangkan sistem kemitraan dengan pihak swasta, lembaga swadaya masyarakat yang ada, dalam rangka mendukung optimalisasi pengembangan obyek wisata alam. Peranan pemerintah daerah dalam pengembangan obyek wisata alam sangat penting, dengan melaksanakan koordinasi, perencanaan, pelaksanaan serta monitoring pengembangan obyek wisata alam.

Biederman menambahkan hal penting dalam definisi kebijakan kepariwisataan dengan mengemukakan bahwa prinsip dari kebijakan kepariwisataan adalah harus menjamin negara maupun daerah mendapatkan manfaat yang sebesar-besarnya dari kontribusi sosial dan ekonomi yang diberikan pariwisata.⁴¹

⁴¹ Biederman, Paul S. etall. 2007. *Travel and Tourism: An Industry Primer*, Pearson Education. Inc., Upper Saddle River, NJ. hal 34

Biederman juga menyebutkan bahwa sasaran akhir dari kebijakan pariwisata adalah peningkatan kemajuan negara atau daerah dan kehidupan warga negaranya.

'A tourism policy defines the direction or course of action that a particular country, region, locality or an individual destination plans to take when developing or promoting tourism. The key principle for any tourism policy is that it should ensure that the nation (region or locality) would benefit to the maximum extent possible from the economic and social contributions of tourism. The ultimate objective of a tourism policy is to improve the progress of the nation (region or locality) and the lives of its citizens'.

2.3.1 Industri Pariwisata

Pada Pasal 9 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan menyebutkan bahwa kumpulan usaha pariwisata yang saling terkait dalam rangka menghasilkan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dalam penyelenggaraan pariwisata. Menurut A.G.B. Fisher, industri pada umumnya dapat dikualifikasikan atas tiga golongan yang penting yaitu :

1. *Primary Industry* seperti pertanian, pertambangan, peternakan dan industri dasar lainnya.
2. *Secondary Industry* seperti *manufacturing, constructions* (pembuatan jembatan, gedung-gedung dan perumahan lainnya).
3. *Tertiary Industry* seperti perdagangan, transportasi, akomodasi, komunikasi dan fasilitas pelayanan lainnya.

Industri pariwisata selain mempunyai fungsi yang penting untuk memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, juga mempunyai fungsi sebagai sarana pendorong bagi pembangunan daerah, memperbesar pendapatan nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat serta

memupuk rasa cinta tanah air, memperkaya kebudayaan nasional dan memantapkan pembinaannya dalam rangka memperkuat jati diri bangsa dan mempererat persahabatan antar bangsa. Sehubungan dengan itu, perlu adanya langkah-langkah pengaturan yang mampu mewujudkan keterpaduan dalam kegiatan penyelenggaraan kepariwisataan, serta memelihara kelestarian dan mendorong upaya peningkatan mutu lingkungan hidup serta obyek dan daya tarik wisata.⁴²

Aspek hukum ketenagakerjaan mempunyai peranan yang sangat penting dalam dunia kepariwisataan, sebagaimana pentingnya tenaga kerja dalam pembangunan nasional. Oleh karena itu diperlukan adanya hukum ketenagakerjaan yang benar-benar merupakan hukum yang hidup di dalam masyarakat (*living law*) sehingga tidak terjadi penghisapan manusia oleh manusia yaitu penghisapan tenaga kerja yang ekonomis lemah oleh pihak yang ekonomis kuat yang dalam hal ini adalah pengusaha. Karena begitu pentingnya peranan tenaga kerja dalam pembangunan nasional, maka diperlukan upaya yang lebih memadai untuk melindungi hak dan kepentingan tenaga kerja dalam mewujudkan kesejahteraan baik untuk dirinya sendiri, keluarga, masyarakat dan bangsa. Untuk mengatur, membina dan mengawasi segala kegiatan yang berhubungan dengan tenaga kerja ini, diperlukan adanya hukum ketenagakerjaan yang benar-benar dapat mencerminkan aspirasi tenaga kerja itu sendiri.

2.3.2 Jenis Usaha Pariwisata

Dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata mengklasifikasikan usaha pariwisata yakni terdiri dari
.⁴³

⁴² Atje. Suherman, Sarianah. 2011. *Makalah Aspek-Aspek Hukum Ketenagakerjaan dalam Pembangunan Industri Pariwisata sebagai Industri Gaya Baru dalam Rangka Menciptakan Lapangan Kerja*. Bandung: Universitas Padjajaran.

⁴³ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata

1. Daya Tarik Wisata merupakan segala sesuatu yang mempunyai keunikan, kemudahan, dan nilai yang berwujud keanekaragaman, kekayaan alam, budaya, dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau kunjungan para wisatawan.
2. Kawasan Pariwisata merupakan usaha yang kegiatannya membangun atau mengelola kawasan dengan luas wilayah tertentu untuk memenuhi kebutuhan pariwisata.
3. Jasa Transportasi Wisata merupakan usaha khusus yang menyediakan angkutan untuk kebutuhan dan kegiatan pariwisata.
4. Jasa Perjalanan Wisata merupakan usaha biro perjalanan wisata dan usaha agen perjalanan wisata. Usaha biro perjalanan wisata meliputi usaha penyediaan jasa perencanaan perjalanan atau jasa pelayanan dan penyelenggaraan pariwisata, Usaha agen perjalanan wisata meliputi usaha jasa pemesanan sarana, seperti pemesanan tiket dan pemesanan akomodasi serta pengurusan dokumen perjalanan.
5. Jasa Makanan dan Minuman merupakan usaha jasa penyediaan makanan dan minuman yang dilengkapi dengan peralatan dan perlengkapan untuk proses pembuatan dapat berupa restoran, kafe, rumah makan, dan bar/kedai minum.
6. Penyediaan Akomodasi merupakan usaha yang menyediakan pelayanan penginapan yang dapat dilengkapi dengan pelayanan pariwisata lainnya. Usaha penyediaan akomodasi dapat berupa hotel, vila, pondok wisata, bumi perkemahan, persinggahan karavan, dan akomodasi lainnya yang digunakan untuk tujuan pariwisata.

7. Penyelenggaraan Kegiatan Hiburan dan Rekreasi merupakan usaha yang ruang lingkup kegiatannya berupa usaha seni pertunjukan, arena permainan, karaoke, bioskop, serta kegiatan hiburan dan rekreasi lainnya yang bertujuan untuk pariwisata.
8. Penyelenggaraan Pertemuan, Perjalanan Insentif, Konferensi, dan Pameran merupakan usaha yang memberikan jasa bagi suatu pertemuan sekelompok orang, menyelenggarakan perjalanan bagi karyawan dan mitra usaha sebagai imbalan atas prestasinya, serta menyelenggarakan pameran dalam rangka menyebarluaskan informasi dan promosi suatu barang dan jasa yang berskala nasional, regional, dan internasional.
9. Jasa Informasi Pariwisata merupakan usaha yang menyediakan data, berita, feature, foto, video, dan hasil penelitian mengenai kepariwisataan yang disebarkan dalam bentuk bahan cetak atau elektronik.
10. Jasa Konsultan Pariwisata merupakan usaha yang menyediakan sarana dan rekomendasi mengenai studi kelayakan, perencanaan, pengelolaan usaha, penelitian, dan pemasaran di bidang kepariwisataan.
11. Jasa Pramuwisata merupakan usaha yang menyediakan atau mengkoordinasikan tenaga pemandu wisata untuk memenuhi kebutuhan wisatawan dan kebutuhan biro perjalanan wisata.
12. Wisata Tirta merupakan usaha yang menyelenggarakan wisata dan olahraga air, termasuk penyediaan sarana dan prasarana serta jasa lainnya yang dikelola secara komersial di perairan laut, pantai, sungai, danau, dan waduk.
13. Spa merupakan Usaha perawatan yang memberikan layanan dengan metode kombinasi terapi air, terapi aroma, pijat, rempah – rempah dan olah aktivitas fisik dengan tujuan

menyeimbangkan jiwa dan raga dengan tetap memperhatikan tradisi dan budaya bangsa Indonesia.

2.3.3 Sarana dan Prasarana Pariwisata

Sarana dan prasarana pariwisata yang lancar merupakan salah satu indikator perkembangan pariwisata. Sarana/prasarana diartikan sebagai proses tanpa hambatan dari pengadaan dan peningkatan hotel, restoran, tempat hiburan dan sebagainya serta prasarana jalan dan transportasi yang lancar dan terjangkau oleh wisatawan.

1. Prasarana Kepariwisataan

Prasarana (*infrastructures*) adalah semua fasilitas yang dapat memungkinkan proses perekonomian berjalan dengan lancar sedemikian rupa, sehingga dapat memudahkan manusia untuk dapat memenuhi kebutuhannya. Prof. Salah Wahab dalam bukunya *Tourism Management*, membagi prasarana ke dalam tiga bagian, yaitu: prasarana umum (*general infrastructures*), kebutuhan masyarakat banyak (*basic needs of civilized life*), dan prasarana kepariwisataan.⁴⁴

a. Prasarana Umum (*General Infrastructures*)

Prasarana yang menyangkut kebutuhan orang banyak yang pengadaannya bertujuan untuk membantu kelancaran roda perekonomian, yaitu :

1. Pembangkit tenaga listrik dan sumber energi lainnya
2. Sistem penyediaan air bersih
3. Sistem jaringan jalan raya dan jalur kereta api
4. Sistem irigasi
5. Perhubungan dan Telekomunikasi

⁴⁴ Lili Adi Wibowo. 2011. *Modul Jasa Pariwisata*. Bandung: Universitas Pendidikan Indonesia. hal 11

b. Kebutuhan Masyarakat Banyak (*Basic Needs of Civilized Life*)

Prasarana yang menyangkut kebutuhan orang banyak, seperti halnya rumah sakit, apotik, bank, kantor pos, pompa bensin, dan administrasi pemerintahan (polisi, pengadilan, badan legislatif, dan lain-lain).

c. Prasarana kepariwisataan diantaranya adalah :⁴⁵

1. *Receptive Tourist Plan*

Receptive Tourist Plan adalah segala bentuk badan usaha atau organisasi yang kegiatannya khusus untuk mempersiapkan kedatangan wisatawan pada suatu daerah tujuan wisata, yaitu:

- 1) Perusahaan yang kegiatannya adalah merencanakan dan menyelenggarakan perjalanan bagi orang yang akan melakukan perjalanan wisata (*Tour Operator and Travel Agent*).
- 2) Badan atau organisasi yang memberikan penerangan, penjelasan, promosi dan propaganda tentang suatu daerah tujuan wisata (*Tourist Information Center* yang terdapat di *airport*, terminal, pelabuhan, atau suatu *resort*).

2. *Recidental tourist Plan*

Recidental tourist plan adalah semua fasilitas yang dapat menampung kedatangan para wisatawan untuk menginap dan tinggal untuk sementara waktu di daerah tujuan wisata. Termasuk ke dalam kelompok ini adalah semua bentuk akomodasi

⁴⁵ Lili Adi Wibowo. *Op Cit.* hal 12

yang diperuntukan bagi wisatawan dan juga segala bentuk rumah makan dan restoran yang ada. Misalnya hotel, motor hotel (motel), wisma, *homestay*, *cottages*, *camping*, *youth hostel*, serta rumah makan, restoran, *self-services*, *cafeteria*, *coffee shop*, *grill room*, *bar*, *tavern*, dan lain-lain.

3. *Recreative and Sportive Plan*

Recreative and Sportive Plan adalah semua fasilitas yang dapat digunakan untuk tujuan rekreasi dan olahraga. Termasuk ke dalam kelompok ini adalah fasilitas untuk bermain golf, kolam renang, *boating*, *surfing*, *fishing*, *tennis court*, dan fasilitas lainnya.

2. Sarana Kepariwisataaan

Sarana kepariwisataan (*tourism infrastructure*) adalah perusahaan-perusahaan yang memberikan pelayanan kepada wisatawan, baik secara langsung atau tidak langsung dan hidup serta kehidupan perusahaan tersebut sangat tergantung pada kedatangan wisatawan. Sarana Pariwisata dapat di bagi ke dalam tiga bagian, yaitu: sarana pokok pariwisata, sarana pelengkap pariwisata, dan sarana penunjang pariwisata,⁴⁶

a. Sarana Pokok Kepariwisataaan (*Main Tourism Superstructures*)

Sarana pokok kepariwisataan adalah perusahaan yang hidup dan kehidupannya sangat tergantung kepada arus kedatangan orang yang melakukan perjalanan wisata, termasuk ke dalam kelompok ini adalah: *Travel Agent dan Tour Operator*, perusahaan-perusahaan angkutan wisata, hotel dan jenis akomodasi lainnya, bar dan restoran, serta

⁴⁶ Lili Adi Wibowo. *Op Cit.* hal 13

rumah makan lainnya, objek wisata, dan atraksi wisata lainnya.

Pada dasarnya, perusahaan-perusahaan tersebut merupakan fasilitas minimal yang harus ada pada suatu daerah tujuan wisata, jika salah satu tidak ada maka dapat dikatakan perjalanan wisata yang dilakukan tidak berjalan seperti yang diharapkan. Sarana pokok pariwisata ini oleh Nyoman S. Pendit disebut dengan istilah “perusahaan utama yang langsung” yang terbagi ke dalam Objek Sentra dan Subjek Sentra sebagai berikut :

1. Objek Sentra : termasuk perusahaan akomodasi, perusahaan pengangkutan/transportasi, tempat peristirahatan yang khusus bagi pengunjung yang sakit beserta kliniknya, perusahaan manufaktur (kerajinan tangan atau barang-barang kesenian), toko-toko souvenir, badan usaha yang menyajikan hiburan-hiburan (*EO*) atau menyediakan pemandu (*guide*) serta penerjemah, lembaga khusus untuk mempromosikan pariwisata.
2. Subjek Sentra : perusahaan penerbitan pariwisata yang memajukan promosi pariwisata secara umum ataupun khusus, kantor yang membiayai pariwisata (*Travel Bank, Travel Credit, Social Tourism, and Youth Travel*), asuransi pariwisata (seperti kecelakaan, sakit dan biaya rumah sakit saat melakukan perjalanan).

b. Sarana Pelengkap Kepariwisataaan (*Supplementing Tourism Superstructures*) adalah perusahaan-perusahaan atau tempat-tempat yang menyediakan fasilitas untuk rekreasi yang

fungsinya tidak hanya melengkapi sarana pokok kepariwisataan, tetapi yang terpenting adalah untuk membuat wisatawan dapat lebih lama tinggal pada suatu daerah tujuan wisata. Sarana pelengkap pariwisata oleh Nyoman S. Pendit disebut sebagai “perusahaan pariwisata sekunder”, karena tidak seluruhnya tergantung kepada kedatangan wisatawan tetapi juga diperuntukan bagi masyarakat setempat yang membutuhkannya. Nyoman S. Pendit memberi contoh perusahaan pariwisata sekunder sebagai berikut :⁴⁷

1. Perusahaan yang membuat kapal khusus untuk wisatawan, seperti : *cuiser*, gerbong khusus bagi wisatawan, mobil atau bus khusus bagi wisatawan.
2. Toko pakaian (*boutiques*), toko perhiasan (*jewellery*), toko kelontongan dan toko foto (cuci-cetak).
3. Binatu, salon (*barbershop*), salon kecantikan, dan lain-lain.

c. Sarana Penunjang Kepariwisata (*Supporting Tourism Superstructures*) adalah perusahaan yang menunjang sarana pelengkap dan sarana pokok. Selain berfungsi membuat wisatawan lebih lama tinggal pada suatu daerah tujuan wisata, sarana penunjang pariwisata memiliki fungsi yang jauh lebih penting yaitu membuat wisatawan lebih banyak mengeluarkan atau membelanjakan uangnya di tempat yang dikunjungi. Misalnya *nigth club*, *steambath*, *casinos*, *stembaths*, dan lain-lain. Adanya sarana pelengkap dan penunjang pariwisata seperti yang telah diuraikan di atas akan mendukung sarana-sarana pokok. Hal ini berarti bahwa ketiga sarana pariwisata tersebut, satu sama lainnya harus

⁴⁷ Lili Adi Wibowo. *Op Cit.* hal 14

saling mengisi dan melengkapi. Berdasarkan prasarana dan sarana yang telah diuraikan, maka untuk lebih jelas dapat lihat tabel berikut ini :



Standar Kelayakan menjadi Daerah Tujuan Wisata⁴⁸

No	Kriteria	Standar minimal
1	Obyek	Terdapat salah satu dari unsur alam, sosial ataupun budaya.
2	Akses	Adanya jalan, adanya kemudahan rute, tempat parkir, dan harga parkir yang terjangkau.
3	Akomodasi	Adanya pelayanan penginapan (hotel, wisma, losmen, dan lain-lain).
4	Fasilitas	Agen perjalanan, pusat informasi, salon, fasilitas kesehatan pemadam kebakaran, hydrant, TIC (<i>Tourism Information Centre</i>), <i>Guiding</i> (pemandu wisata), plang informasi, petugas yang memeriksa masuk dan keluarnya wisatawan (petugas <i>entry</i> dan <i>exit</i>).
5	Transportasi	Adanya transportasi lokal yang nyaman, variatif yang menghubungkan akses masuk.
6	<i>Catering Service</i>	Adanya pelayanan makanan dan minuman (<i>Restaurant</i> , Rumah Makan, Warung Nasi dan lain-lain).
7	Aktivitas rekreasi	Terdapat sesuatu yang dilakukan dilokasi wisata, seperti berenang, terjun payung, berjemur, jalan-jalan dll.
8	Pembelanjaan	Adanya tempat pembelian barang-barang umum,
9	Komunikasi	Adanya televisi, telepon umum, radio, sinyal <i>telephone</i> , seluler, penjual voucher
10	Sistem Perbankan	Adanya bank (beberapa jumlah dan jenis bank dan ATM beserta sebarannya).
11	Kesehatan	Poliklinik poli umum/jaminan ketersediaan pelayanan yang baik untuk penyakit yang mungkin diderita wisatawan.
12	Keamanan	Adanya jaminan keamanan (Petugas khusus keamanan, polisi wisata, rambu-rambu perhatian, pengarah kepada wisatawan).
13	Kebersihan	Tempat sampah dan rambu-rambu peringatan tentang kebersihan.
14	Sarana Ibadah	Tempat salah satu sarana ibadah bagi wisatawan.
15	Sarana Pendidikan	Terdapat salah satu sarana pendidikan formal
16	Sarana Olahraga	Terdapat alat dan perlengkapan untuk olahraga.

Tabel 2.2 Standar Kelayakan Daerah Tujuan Wisata

⁴⁸<http://file.upi.edu/Direktori/FPIPS/JUR. PEND. GEOGRAFI/197210242001121-BAGJA WALUYA/GEOGRAFI PARIWISATA/Kriteria Prasarana dan Sarana PariwisataPdf>. diakses pada tanggal 21 Februari 2016, Pukul 5:10 WIB.

BAB IV PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Hasil pengujian terhadap empat permasalahan diketahui bahwa,

1. Pemerintah Kabupaten Gunungkidul mendapatkan asset peningkatan pendapatan asli daerah khususnya destinasi Goa Pindul sangat signifikan tahun 2010 hingga tahun 2016 awal, telah mencapai 1,4 miliar, sedangkan destinasi wisata Gunungkidul 15,3 miliar rerata kurun waktu 5 tahun. Hal ini telah terealisasi sesuai diatur Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga terinspirasi dari Pasal 8 ayat (1), (2). Bupati Gunungkidul Hj. Badingah ,S.Sos dalam Laporan Tahunan APBD mengatakan Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui Pengembangan Destinasi Wisata Goa Pindul Desa Bejiharjo sebanyak 18% dari pemasukan berbagai sektor pendapatan asset daerah
2. Dalam regulasi peraturan perundang-undangan pengembangan destinasi wisata Goa Pindul tidak berbenturan baik secara vertikal dengan peraturan di atasnya maupun horizontal dengan peraturan daerah lainnya.
3. Faktor dan solusi sengketa Goa Pindul.
 1. Sengketa Goa Pindul secara garis besar konflik terjadi adalah masalah finansial karena pengembangan destinasi kepariwisataan berdampak terhadap kepemilikan lahan kepariwisataan Di zona wisata Goa Pindul Desa Bejiharjo telah terjadi kasus sengketa masalah zona pariwisata Goa Pindul yang dimiliki oleh pihak Atiek Damayanti dan status hak pengelolaan obyek wisata dengan pihak Pemerintahan Kabupaten Gunungkidul dan pengelola pokdarwis. Dalam

meminimalisasi sengketa Goa Pindul Pemerintah Kabupaten Gunungkidul telah membeli tanah-tanah mengelilingi/sekitar Goa Pindul sebanyak 7 titik di zona obyek wisata Goa Pindul, sehingga tinggal 2 titik, area pintu masuk ke Goa milik Sukarno Item dan Tanah di atas Goa Pindul milik Atiek Damayanti. Harapannya setelah semua zona wisata Goa Pindul dimiliki Pemerintah Kabupaten Gunungkidul tidak ada lagi sengketa.

2. Hambatan faktor infrastruktur Pemerintah Kabupaten Gunungkidul telah bekerjasama dengan Desa Bejiharjo berupa MOU bagi hasil pendapatan retribusi sebesar 10% yang melibatkan aparat Desa Bejiharjo untuk menjadi petugas TPR dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata telah menetapkan lima lokasi TPR yakni TPR Kedung Gapit, TPR Banyubening, TPR Kulwo, TPR Sokoliman dan TPR Seropan yang berlokasi di kawasan jalan desa. Hal ini upaya Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam meminimalisasi kebocoran pendapatan dari sektor retribusi destinasi wisata. Pemerintah Kabupaten Gunungkidul masih mencari solusi yang tepat dalam meminimalisasi kebocoran retribusi wisata dengan program baru sistem pembelian tiket wisata satu pintu melalui Pengelola Wisata Dewa Bejo demikian pula bagi pengelola lainnya, sehingga tidak ada beda tarif dan persaingan tidak sehat antar pengelola, menaikkan nilai NJOP PBB warga, target peningkatan retribusi kuliner, pedagang asesories wisata dan target pajak pendapatan pokdarwis, dan masyarakat berbisnis wisata.
3. Hambatan faktor karakteristik Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam mengantisipasi permasalahan yang timbul dengan melakukan rekonstruksi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2013 terutama Pasal 18 ayat (1) pembatasan pengusaha

wisata oleh BUM Daerah, misalnya Perusahaan Daerah Kepariwisata Gunungkidul, karena jika keikutsertaan BUM Desa menimbulkan banyak celah kelemahan suatu aturan yang diberlakukan seperti kekuatan dan kualitas peraturan desa dari kinerja Badan Permusyawaratan Desa beserta kelurahan dan keleluasaan pengusaha perseorangan dapat memicu persengketaan dan pengenaan tarif yang berbeda beda terhadap obyek wisata yang memberatkan wisatawan akibatnya menjadi jera untuk berkunjung kembali ke obyek wisata.

4. Paradigma Tata Kelola Goa Pindul.

1. Penegakan Peraturan Daerah Kepariwisata yakni dalam situs 1 obyek wisata dikelola 1 Pokdarwis. Jika pengelola Goa Pindul terdapat 13 Pokdarwis, maka Pokdarwis Dewa Bejo dipilih sebagai koordinator/sentranya dalam penjualan tiket paket kunjungan Goa Pindul.
2. Harga tiket masuk Goa Pindul ditetapkan seragam antar pokdarwis di kelola satu pintu dengan pertimbangan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul yang ditempuh secara koordinasi dan musyawarah.
3. Lembaga yang menangani adalah BUM Daerah, harapannya dapat menyerap tenaga kerja dan mampu menjamin kesejahteraan karyawannya, pokdarwis dapat berinvestasi dengan menanamkan sahamnya, secara otomatis para joki hapus dengan sendirinya.
4. Para pemandu wisata harus bersertifikat sebagai standard kinerjanya secara profesional. Hal ini sedang dilakukan oleh Kementrian Pariwisata bekerja dengan Badan Nasional Sertifikat Nasional (BNSP).

4.2 Saran

1. Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam mengantisipasi permasalahan yang timbul dengan melakukan rekonstruksi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2013 Penyelenggaraan Pariwisata terutama Pasal 18 ayat (1) pembatasan pengusaha wisata BUMD, karena jika keikutsertaan BUMDesa menimbulkan banyak celah kelemahan suatu aturan yang diberlakukan seperti kekuatan dan kualitas Peraturan Desa hasil kinerja BPD (Badan Permusyawaratan Desa) beserta Kelurahan dan keleluasaan pengusaha perseorangan dapat memicu persengketaan dan pengenaan tarif berbeda beda terhadap obyek wisata yang memberatkan wisatawan akibatnya menjadi jera untuk berkunjung kembali.
2. Mekanisme alternative penyelesaian sengketa Goa Pindul yang ditempuh Pemerintahan Kabupaten Gunungkidul sebaiknya melalui jalur mediasi atau arbitrase dalam hal ini dibawah naungan IKINDO (Ikatan Konsultansi Indonesia), sehingga akan tercapai penyelesaiannya secara win win solution, bukan melalui Tim Tri Pihak karena Pemerintah Kabupaten Gunungkidul merupakan pihak yang berfungsi sebagai fasilitator dan tidak berwenang memutuskan penyelesaian sengketa Goa Pindul.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Andrews, Colin Mac. 1993. *Struktur Pemerintahan di Indonesia, dalam Hubungan Pusat-Daerah dalam Pembangunan*.
- Ateng Syafrudin. 2000. *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*. Jurnal Pro Justisia Edisi IV. Bandung: Universitas Parahyangan.
- Bagir manan. 2001. *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia.
- Biederman, Paul S. etall. 2007. *Travel and Tourism: An Industry Primer*, Pearson Education. Inc., Upper Saddle River, NJ.
- Departemen Pendidikan Nasional. 2012. *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Hasan, Alwi. 2016. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Indroharto. 1994. "Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik". *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Indy G. Khakim. 2008. *Mutiara Kearifan Jawa*. Yogyakarta: Pustaka Kaona
- James E, Anderson. 1979."Public Policy Making", Holt, Rinchar & Winston, New York, Chapter.
- James E, Anderson. 2006. *Public Policy Making: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Kusudianto Hadinoto. 1966. *Perencanaan Pengembangan Destinasi Pariwisata*. Jakarta: Universitas Indonesia (UI Press).
- Lili Adi Wibowo. 2011. *Modul Jasa Pariwisata*. Bandung: Universitas Pendidikan Indonesia.
- Muhammad Abdulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Cet. 1. Bandung : PT. Citra Aditya

Nasucha, Chaizi. 2004. *Reformasi Administrasi Publik: Teori dan Praktik*. Jakarta: Grasindo.

Nyoman S. Pendit. 1994. *Ilmu Pariwisata*. Jakarta: Pradnya Paramita.

Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Penelitian Hukum*. Cet 2. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Philipus Hadjon, dkk. 2002. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia Introduction to the Indonesian Administrative Law*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Prajudi Atmosudirdjo. 1986. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Said Zainal Abidin. 2004. *Tingkatan-Tingkatan Kebijakan Publik*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji. 1979. *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di dalam Penelitian hukum, dengan Lampiran "Petunjuk Penelitian Karangan Ilmiah"*. Jakarta: UI Press.

Soerjono Soekanto. 2010. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.

Stout HD, de Betekenissen van de wet. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni.

Tim Bahasa Pustaka. 1996. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.

Wiwaha, Samudra dkk, 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*, Jakarta: PT Raja Grafindo, Gramedia.

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengenai Otonomi Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pariwisata.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa Pertanahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai.

Peraturan Presiden Nomor 10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gunungkidul Tahun 2010-2030

Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga.

Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata.

Peraturan Bupati Gunungkidul Nomor 59 Tahun 2011 tentang Uraian Tugas Dinas Pekerjaan Umum.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan.

Makalah:

Atje. Suherman, Sarianah. 2011. *Makalah Aspek-Aspek Hukum Ketenagakerjaan dalam Pembangunan Industri Pariwisata sebagai Industri Gaya Baru dalam Rangka Menciptakan Lapangan Kerja*. Bandung: Universitas Padjajaran.

Atyanto, Kusumarita. "Makalah Hukum tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan".

I Gusti Bagus Rai Utama. *Makalah Pengembangan Wisata Kota Sebagai Pariwisata Masa Depan Indonesia*. Bali: Universitas Dhyanan Pura, Badung.

Nadia Sasmita, Wijayanti. 2013. "Tesis Kebijakan Publik".

Sapto Hermawan, Asianto N. 2013. Laporan Akhir Hibah Pemula "Implementasi Kebijakan Tata Kelola Kepariwisata di Kabupaten Gunungkidul (Studi Kasus Sengketa Obyek Wisata Goa Pindul Desa Bejiharjo Kecamatan Karangmojo Kabupaten Gunungkidul)". Surakarta: Universitas Sebelas Maret.

Toni Ari Wibowo. 2014 *Makalah Konsep Perencanaan dan Pengembangan Destinasi Pariwisata*.

Yurisal Aesong. 2013. *Makalah Kebijakan Pengembangan Ekowisata*.

Koran :

Bayu Mitra A Kusuma. 2016. Opini. *Membangun Daerah Dari Pantai*, Yogyakarta: Kedaulatan Rakyat, 29 Februari 2016.

Susilo Bambang Yudhoyono. 2012. *Destinasi Wisata Goa Pindul merekonstruksi berkembangnya desa wisata di Kabupaten Gunungkidul*, Yogyakarta, Kedaulatan Rakyat.

Surat Kabar Tribun Jogja. 2016. *Pengelolaan Goa Pindul Amburadul*. Yogyakarta: Tribun Jogja, 9 April 2016.

Surat Kabar Kedaulatan Rakyat. 2016. *Laporan Tahunan APBD Kabupaten Gunungkidul Yogyakarta*.

Televisi :

Badingah. 2016. *Penyampaian Visi Misi dalam debat Cabup/Cawabup Kabupaten Gunungkidul*, Jogja TV, Yogyakarta.

Internet :

<http://eprints.ung.ac.id/932/5/2013-2-93403-331310028-bab2-10012014091805.pdf> hal 3-5. Diakses pada Tanggal 21 April 2016, Pukul 23:49 WIB

http://file.upi.edu/Direktori/FPIPS/JUR._PEND._GEOGRAFI/197210242001121-BAGJA_WALUYA/GEOGRAFI_PARIWISATA/Kriteria_Prasarana_dan_Sarana_PariwisataPdf. diakses pada tanggal 21 Februari 2016, Pukul 5:10 WIB.