

**KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH PROVINSI  
SUMATERA UTARA DENGAN PEMERINTAH  
KABUPATEN DALAM PENGEMBANGAN  
PARIWISATA DANAU TOBA**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat  
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

Oleh

**BAYU IRAWAN**  
**NPM: 1406200183**



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2020**



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Mochtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474  
Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id), [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**BERITA ACARA**  
**UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA**  
**BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I**

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Rabu, tanggal 04 November 2020, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

**MENETAPKAN**

**NAMA** : BAYU IRAWAN  
**NPM** : 1406200183  
**PRODI/BAGIAN** : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA UTARA DENGAN PEMERINTAH KABUPATEN DALAM PENGEMBANGAN PARIWISATA DANAU TOBA

**Dinyatakan** : ( B ) Lulus Yudisium dengan predikat Baik  
( ) Lulus Bersyarat, memperbaiki/Ujian Ulang  
( ) Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam BAGIAN HUKUM TATA NEGARA.

**PANITIA UJIAN**

**Ketua**

Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H  
NIDN: 0003036001

**Sekretaris**

FAISAL, S.H., M.Hum  
NIDN: 0122087502

**ANGGOTA PENGUJI:**

1. MHD. TEGUH SYUHADA LUBIS, S.H., M.H.

2. RACHMAD ABDUH, S.H., M.H.

3. MUKLIS, S.H., M.H.

1.

2.

3.



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Mochtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id), [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING**

**NAMA : BAYU IRAWAN**  
**NPM : 1406200183**  
**PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA**  
**JUDUL SKRIPSI : KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA UTARA DENGAN PEMERINTAH KABUPATEN DALAM PENGEMBANGAN PARIWISATA DANAU TOBA**

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada  
Panitia Ujian Skripsi

Medan, 20 Juli 2020

Pembimbing

MUKLIS, S.H., M.H.  
NIDN: 0114096201

**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya



Unggul | Cerdas | Terpercaya  
Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474  
Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id), [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Strata I bagi:

**NAMA** : BAYU IRAWAN  
**NPM** : 1406200183  
**PRODI/BAGIAN** : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA UTARA DENGAN PEMERINTAH KABUPATEN DALAM PENGEMBANGAN PARIWISATA DANAU TOBA

**PENDAFTARAN** : Tanggal 26 Oktober 2020

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Skripsi, penulis berhak memakai gelar:

**SARJANA HUKUM (S.H)**

Diketahui  
Dekan Fakultas Hukum Pembimbing

  
Assoc. Prof. Dr. IDA HANIDAH, S.H., M.H.  
NIDN: 0003036001

  
MUKLIS, S.H., M.H.  
NIDN: 0114096201

**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI MUHAMMADIYAH**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662  
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id)  
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

**PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI**

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **BAYU IRAWAN**  
NPM : 1406200183  
Program : Strata – I  
Fakultas : Hukum  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Bagian : Hukum Tata Negara  
Judul Skripsi : Kewenangan Antara Pemerintah Provinsi Sumatera Utara Dengan Pemerintah Kabupaten Dalam Pengembangan Pariwisata Danau Toba.

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian – bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, 25 Juli 2020  
Saya yang menyatakan



**BAYU IRAWAN**

**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474  
Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id), [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**BERITA ACARA**  
**UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA**  
**BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I**

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Rabu, tanggal 04 November 2020, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

**MENETAPKAN**

**NAMA** : BAYU IRAWAN  
**NPM** : 1406200183  
**PRODI/BAGIAN** : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA UTARA DENGAN PEMERINTAH KABUPATEN DALAM PENGEMBANGAN PARIWISATA DANAU TOBA

**Dinyatakan** : ( B ) Lulus Yudisium dengan predikat Baik  
( ) Lulus Bersyarat, memperbaiki/Ujian Ulang  
( ) Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam BAGIAN HUKUM TATA NEGARA.

**PANITIA UJIAN**

**Ketua**

Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H  
NIDN: 0003036001

**Sekretaris**

FAISAL, S.H., M.Hum  
NIDN: 0122087502

**ANGGOTA PENGUJI:**

1. MHD. TEGUH SYUHADA LUBIS, S.H., M.H.

2. RACHMAD ABDUH, S.H., M.H.

3. MUKLIS, S.H., M.H.

1.

2.

3.

## ABSTRAK

### KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA UTARA DENGAN PEMERINTAH KABUPATEN DALAM PENGEMBANGAN PARIWISATA DANAU TOBA

**Bayu Irawan**

Berdasarkan letak pariwisata Danau Toba yang menyinggung 7 Daerah Kabupaten dan 1 Pemerintah Provinsi, dalam proses pengembangannya kerap menimbulkan konflik kepentingan. Pembangunan pariwisata misalnya, dalam kasus tertentu Pemerintah Kabupaten menyatakan pembangunan pariwisata tersebut adalah kewenangan Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Provinsi juga menyatakan bahwa pembangunan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah Daerah.

Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui untuk mengetahui pengaturan hukum tentang kewenangan Pemerintah Provinsi dalam pembangunan di daerah kabupaten, untuk mengetahui kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam pembangunan pariwisata Danau Toba, dan untuk mengetahui kendala dan upaya Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan Kabupaten dalam menjalankan kewenangan pembangunan pariwisata Danau Toba. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan yuridis empiris. Sumber data penelitian ini berasal dari data primer dan sekunder. Alat pengumpul data dilakukan dengan studi empiris dan studi kepustakaan (*library research*).

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dihasilkan beberapa kesimpulan yaitu, Pengaturan hukum tentang kewenangan Pemerintah Provinsi dalam pembangunan di daerah kabupaten antara lain sudah diatur dalam Pasal 11, 12 dan Pasal 13 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian diatur juga dalam Pasal 6, Pasal 7 ayat (2), (3) dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam pembangunan pariwisata Danau Toba yaitu melakukan pembangunan 1) pembangunan petunjuk jalan dan rambu jalan, 2) pembangunan res area, 3) pembangunan kios cinderamata, 4) pembangunan jalan setapak/jogging trek, 5) pembangunan gapura pintu masuk, 6) pembangunan sarana ibadah/mushola, 7) pembangunan pos pengamanan, 8) pembangunan touris informasi centre (TIC), 9) pembangunan toilet bersih, 10) pembangunan infrastruktur pendukung, 11) pembangunan taman dan panggung, dan 12) pembangunan sarana permainan anak. Kendala dan upaya Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan Kabupaten dalam menjalankan kewenangan pembangunan pariwisata Danau Toba antara lain terkendala dalam bidang lingkungan yang saling berkaitan dengan 8 Kabupaten/Kota sehingga mempersulit koordinasi dalam pembangunan Pariwisata Danau Toba. Kemudian hambatan lain yang menghambat pembangunan Pariwisata Danau Toba yaitu kurangnya sosialisasi kepada masyarakat sekitar Pariwisata Danau Toba, serta hambatan lainnya.

**Kata Kunci: Kewenangan, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten, Pengembangan, Pariwisata, Danau Toba**

## KATA PENGANTAR



*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Segala kerendahan hati diucapkan syukur alhamdulillah atas segala karunia dan ridho Allah SWT, sehingga dapat diselesaikan penulisan skripsi ini dengan baik, selanjutnya shalawat salam kepada Nabi Muhammad SAW yang menjadi suri tauladan bagi seluruh umat manusia.

Disadari sepenuhnya bahwa hasil penelitian ini masih jauh dari sempurna, karena keterbatasan dan kemampuan yang dimiliki peneliti. Oleh sebab itu kritik dan saran yang bersifat membangun sangat diharapkan demi kesempurnaan skripsi ini. Dengan pengalaman dan pengetahuan yang terbatas akhirnya selesai skripsi ini dengan judul “**Kewenangan Antara Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dengan Pemerintah Kabupaten dalam Pengembangan Pariwisata Danau Toba**”.

Selesainya skripsi ini, perkenankanlah diucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Agussani M.AP. atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Ibu Ida Hanifah, S.H.,M.H. atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Faisal, S.H., M.Hum. dan Wakil Dekan III Bapak Zainuddin, S.H., M.H.

Terima kasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Mukhlis, S.H., M.H. selaku Pembimbing, yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai. Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan terima kasih kepada Ayahanda dan Ibunda tersayang yang telah mengasuh, membimbing, dan selalu memberikan segenap rasa kasih sayangnya kepada penulis.

Semoga Allah SWT senantiasa memberikan rahmat serta hidayah-Nya kepada kita semua. Akhir kata diharapkan semoga skripsi ini bermanfaat bagi pembaca dan mampu menambah wawasan pengetahuan bagi semuanya. Amin.

*Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Medan, 17 September 2020

Penulis

**Bayu Irawan**

## DAFTAR ISI

<b>ABSATRAK.....</b>	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>iv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
1. Rumusan masalah.....	5
2. Faedah penelitian.....	5
B. Tujuan Penilitin.....	6
C. Defenisi Operasional.....	6
D. Keaslian Penelitian.....	7
E. Metode Penelitian .....	8
1. Jenis dan pendekatan penelitian .....	8
2. Sifat penelitian.....	9
3. Sumber data.....	9
4. Alat pengumpul data.....	11
5. Analisis data .....	10
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>12</b>
A. Landasan Al-Quran dan Hadits .....	12
B. Tinjauan Kewenangan .....	13
C. Tinjauan tentang Lembaga Negara.....	18
D. Tinjauan tentang Pemerintah Provinsi.....	22
E. Tinjauan tentang Pemerintah Kabupaten.....	25

F. Tinjauan tentang Pengembangan Pariwisata.....	28
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>31</b>
A. Pengaturan Hukum tentang Kewenangan Pemerintah Provinsi dalam Pembangunan di Daerah Kabupaten .....	31
B. Kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam Pembangunan Pariwisata Danau Toba .....	42
C. Kendala dan Upaya Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan Kabupaten dalam Menjalankan Kewenangan Pembangunan Pariwisata Danau Toba .....	62
<b>BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>67</b>
A. Kesimpulan .....	67
B. Saran .....	68

**DAFTAR PUSTAKA**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara Indonesia adalah Negara yang membagi kekuasaannya menjadi beberapa bagian yang terdiri dari kekuasaan pusat dan daerah yang dijalankan dengan sistem desentralisasi dan sistem sentralisasi. Negara Indonesia sebagai pemerintahan bersistem desentralisasi, yaitu Negara mengatur pemerintahannya dengan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur pemerintahannya, namun sistem ini tidaklah bertujuan untuk memutuskan hubungan pusat dengan daerah, akan tetapi pembagian kewenangan ini bertujuan untuk memaksimalkan peranan masing-masing lembaga mulai dari lembaga yang terdapat di pemerintah pusat maupun lembaga yang terdapat di pemerintah daerah. Sistem desentralisasi secara hukum diakui melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Sistem ini mengatur pemerintah pusat untuk membagi kewenangannya ke pemerintah daerah, baik itu kewenangan politik, fiskal, maupun kewenangan keadministrasian pemerintahan.

Berdasarkan pembagian kewenangan di atas, salah satu pembagian kewenangan tersebut yang cukup menarik untuk dikaji yaitu pembagian kewenangan dalam bidang kepariwisataan. Dalam bidang kepariwisataan terdapat tumpang tindih kewenangan baik antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi maupun antara pemerintah provinsi dengan pemerintahan kabupaten/kota. Tumpang tindihnya kewenangan pembangunan pariwisata antara pemerintah pusat dengan daerah harus dapat diselesaikan dengan baik, karena

pembangunan pariwisata pada era pemerintahan sekarang ini sangat diprioritaskan karena pariwisata memberikan sumbangan PDB, Devisa, dan lapangan kerja yang paling murah dan mudah.

Permasalahan pariwisata di Indonesia sebelumnya adalah pembangunan dan pengembangan pariwisata hanya terkonsentrasi pada kawasan Jawa-Bali, sehingga pembangunan pariwisata tidak merata, sehingga kawasan pariwisata di daerah lainnya kurang mendapatkan perhatian, misalnya kawasan pariwisata Danau Toba yang terdapat di wilayah Pemerintahan Provinsi Sumatera Utara. Dengan diberlakukannya otonomi daerah, diharapkan pembangunan di daerah khususnya di daerah pariwisata Danau Toba mendapat perhatian pemerintah.

Danau Toba merupakan danau vulkanik terbesar di dunia yang terletak di Sumatera Utara. Kedalaman Danau Toba sekitar 450 m, dengan panjang 87 km dan lebar 27 km. Danau Toba terletak di 7 wilayah kabupaten dalam Kawasan Pemerintahan Provinsi Sumatera Utara, yaitu Kabupaten Simalungun, Kabupaten Toba Samosir, Kabupaten Tapanuli Utara, Kabupaten Humbang Hasundutan, Kabupaten Dairi, Kabupaten Karo dan Kabupaten Samosir.

Berdasarkan letak pariwisata Danau Toba yang menyinggung 7 Daerah Kabupaten dan 1 Pemerintah Provinsi, dalam proses pengembangannya kerap menimbulkan konflik kepentingan. Pembangunan infrastruktur jalan misalnya, Pemerintah Kabupaten saling buang badan dengan Pemerintah Provinsi, dalam kasus tertentu Pemerintah Kabupaten menyatakan pembangunan infrastruktur tersebut adalah kewenangan Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Provinsi juga menyatakan pembangunan infrastruktur terkait adalah berada pada kewenangan

Pemerintah Daerah.

Keberadaan Pemerintahan Daerah Provinsi sebagai lembaga Negara di daerah diatur dengan tegas dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota mengatur dan mengurus pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Kemudian pada ayat (5) juga disebutkan kewenangan Pemerintah Daerah sebagai salah satu lembaga Negara yaitu “Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan-urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat”. Keberadaan Pemerintahan Daerah sebagai lembaga Negara berlanjut dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.<sup>1</sup>

Seperti halnya pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten juga dapat disebut tersendiri sebagai lembaga Negara di daerah. Karena, subjek hukum kelembagaan yang disebut secara eksplisit dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6), dan ayat (7) justru adalah pemerintahan daerah yang meliputi kepala pemerintahan daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).<sup>2</sup>

Danau Toba merupakan salah satu tempat pariwisata yang banyak diminati oleh wisatawan lokal maupun mancanegara, perlu dilakukan pembangunan,

---

<sup>1</sup>Eka Nam Sihombing. 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Yogyakarta: Ruas Media, halaman 118-119.

<sup>2</sup>Jimly Asshiddiqie. 2016. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta : Sinar Grafika, halaman 258.

pengembangan dan pelestarian yang maksimal baik oleh pemerintah pusat, provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota. Dalam melakukan pembangunan, pengembangan dan pelestarian Danau Toba, diperlukan strategi, langkah-langkah yang terkoordinasi dengan baik antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Untuk menunjang proses pembangunan, pengembangan dan pelestarian Danau Toba sebagai tempat Pariwisata berskala internasional, diperlukan peraturan-peraturan khusus yang komprehensif, sehingga koordinasi pelaksanaan dan pembagian wewenang antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota tidak terjadi tumpang tindih. Di samping aturan-aturan khusus tersebut, diperlukan juga badan/lembaga khusus yang menjalankan pembangunan, pengembangan dan pelestarian Danau Toba baik pada tingkat pusat, provinsi maupun kabupaten/kota.

Pemerintah Pusat melalui Presiden telah membentuk lembaga khusus yang menangani pembangunan, pengembangan dan pelestarian Danau Toba, yaitu Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba. Pembentukan badan/lembaga ini dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden No. 49 Tahun 2016 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba (selanjutnya disebut dengan PP BOPKPDT). Berdasarkan Pasal 21 PP BOPKPDT menjelaskan bahwa dalam penyusunan rencana pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan Danau Toba, pelaksana harus melibatkan kementerian terkait, Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang wilayahnya berhubungan dengan Danau Toba dengan merujuk kepada ketentuan Rencana Induk sebagaimana yang diatur dalam PP BOPKPDT ini.

Kewenangan pengembangan pariwisata antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten menimbulkan konflik kewenangan, yaitu terjadinya tumpang tindih kewenangan yang berdampak terhadap terhambatnya pembangunan dan pengembangan pariwisata Danau Toba.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka sangat penting dilakukan penelitian hukum dengan judul: **Kewenangan antara Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dengan Pemerintah Kabupaten dalam Pengembangan Pariwisata Danau Toba.**

### **1. Rumusan masalah**

Berdasarkan latar belakang sebagaimana yang telah diuraikan di atas, ditemukan beberapa permasalahan yang membutuhkan jawaban dan penyelesaian secara baik. Namun dalam penelitian ini, permasalahan tersebut hanya dibatasi sebagaimana yang dirumuskan dalam penelitian ini. Adapun rumusan masalah penelitian yaitu:

- a. Bagaimana pengaturan hukum tentang kewenangan Pemerintah Provinsi dalam pembangunan di daerah kabupaten?
- b. Bagaimana kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam pembangunan pariwisata Danau Toba?
- c. Apa kendala dan upaya Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan Kabupaten dalam menjalankan kewenangan pembangunan pariwisata Danau Toba?

### **2. Faedah penelitian**

Penelitian yang baik dan berguna adalah penelitian yang dapat

memberikan manfaat bagi kehidupan, baik bermanfaat secara teoritis maupun secara praktis. Adapun manfaat penelitian ini, yaitu:

- a. Secara teoritis: hasil penelitian ini dapat dijadikan literatur di bidang Hukum khususnya kajian hukum mengenai kewenangan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten dalam menjalankan pembangunan.
- b. Secara prakttis: melalui penelitian ini dapat berfaedah dan berguna bagi pihak yang berwenang dalam menyelesaikan permasalahan terhadap kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan Kabupaten dalam pembangunan pariwisata Danau Toba.

## **B. Tujuan Penelitian**

Penelitian yang baik adalah penelitian yang mempunyai tujuan yang jelas, sehingga pembahasan penelitian ini hanya berkaitan dengan tujuan penelitian yang ditetapkan. Adapun tujuan penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui pengaturan hukum tentang kewenangan Pemerintah Provinsi dalam pembangunan di daerah kabupaten.
2. Untuk mengetahui kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam pembangunan pariwisata Danau Toba.
3. Untuk mengetahui kendala dan upaya Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan Kabupaten dalam menjalankan kewenangan pembangunan pariwisata Danau Toba.

## **C. Definisi Operasional**

Definisi operasional berfungsi untuk memberikan gambaran tentang

variabel atau konsep dari suatu penelitian. Melalui gambaran yang diberikan akan membuat batasan kajian yang akan diteliti, sehingga pembahasan permasalahan penelitian yang dilakukan terfokus dan tidak mengandung makna yang abstrak. Adapaun definisi operasional penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kewenangan adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.<sup>3</sup>
2. Pemerintah Daerah Provinsi adalah wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi.<sup>4</sup>
3. Sumatera Utara adalah sebuah wilayah administratif pemerintahan tingkat provinsi di Indonesia.
4. Pemerintah Kabupaten adalah penyelenggara Negara yang mengatur dan mengurus pemerintahan di tingkat kabupaten.<sup>5</sup>
5. Pengembangan Pariwisata Danau Toba adalah suatu proses yang berkesinambungan untuk melakukan *matching* dan *adjustment* yang terus menerus antara sisi *supply* dan *demand* kepariwisataan yang tersedia untuk mencapai misi yang telah ditentukan.

#### **D. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan pengamatan serta penelusuran kepustakaan yang dilakukan

---

<sup>3</sup>Ridwan HR. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, halaman 101.

<sup>4</sup>Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>5</sup>Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

khususnya di perpustakaan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Medan, penelitian mengenai **“Kewenangan Antara Pemerintah Provinsi Sumatera Utara Dengan Pemerintah Kabupaten Dalam Pengembangan Pariwisata Danau Toba”** belum pernah dilakukan sebelumnya baik dalam bentuk skripsi, tesis, maupun karya ilmiah lain yang objeknya, masalah dan lokasinya sama dengan skripsi yang sedang diteliti ini, oleh karena itu penelitian ini asli bukan duplikasi baik dari segi lokasi, materi maupun permasalahannya, sehingga dengan demikian dapat dipertanggung-jawabkan secara ilmiah.

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

Supaya hasil penelitian yang dilakukan berkualitas sesuai dengan standar penulisan karya ilmiah, maka penelitian yang dilakukan harus menggunakan metode penelitian yang tepat. Metode penelitian adalah suatu tata cara melakukan penelitian mulai persiapan judul, penentuan permasalahan, penguraian bahan pustaka, penentuan jenis dan pendekatan penelitian, sifat penelitian, sumber data, alat pengumpul data yang digunakan, dan teknik analisis data yang diterapkan untuk menjawab permasalahan penelitian. Berdasarkan uraian tersebut, maka metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### **1. Jenis dan pendekatan penelitian**

Berdasarkan judul penelitian dan rumusan masalah, jenis penelitian yang dilakukan termasuk dalam kategori penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Penelitian hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup: 1) penelitian terhadap asas-asas hukum, 2) penelitian terhadap sistematika hukum, 3) penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal

dan horizontal, 4) perbandingan hukum, 5) sejarah hukum.<sup>6</sup>

Metode pendekatan yang diterapkan untuk menggambarkan permasalahan penelitian ini digunakan metode pendekatan *yuridis empiris* yaitu suatu metode yang menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (yang merupakan data sekunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan.<sup>7</sup>

## **2. Sifat penelitian**

Sifat penelitian adalah karakteristik penyelesaian permasalahan penelitian. Berdasarkan tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini, maka penelitian ini bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan obyek atau peristiwanya tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum.<sup>8</sup>

## **3. Sumber data**

Sumber data penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu:

- a. Data yang berasal dari Al-Quran dan Hadits.
- b. Data primer, yaitu data yang didapatkan secara langsung di lapangan (Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara).
- c. Data sekunder, yaitu data pustaka terdiri dari:
  - 1) Bahan hukum primer, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah

---

<sup>6</sup>Soerjono Soekanto. 2018. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, halaman 14.

<sup>7</sup>Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Skripsi*. Medan: Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, halaman 19.

<sup>8</sup>*Ibid.*, halaman 20.

Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010-2025, Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 123 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Dana Alokasi Khusus, Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 3 Tahun 2018 tentang Petunjuk Operasional Pengelolaan Dana Alokasi Khusus Fisik Bidang Pariwisata dan lainnya.

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu berupa buku bacaan yang berhubungan dengan hak dan kewenangan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten dalam pengelolaan pariwisata.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang berasal dari kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, Ensiklopedia, dan juga bahan internet.

#### **4. Alat pengumpul data**

Data-data penelitian ini akan dikumpulkan menggunakan beberapa cara, sesuai dengan karakteristik data yang ingin dikumpulkan. Adapun cara-cara yang digunakan untuk mengumpulkan data penelitian ini adalah melalui:

- a. Studi lapangan (*field research*), yang diterapkan melalui tahapan wawancara secara tertulis kepada nara sumber yang berhubungan dengan rumusan masalah penelitian ini (nara sumber terkait di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara).
- b. Studi kepustakaan (*library search*). Studi kepustakaan dilakukan melalui dua tahapan berikut ini:
  - 1) *Offline*, yaitu mengumpulkan data sekunder berupa tinjauan

pustaka yang dilakukan dengan mengunjungi perpustakaan, took buku, maupun tempat taman baca lainnya dengan tujuan untuk memperoleh data sekunder penelitian ini.

- 2) *Online*, yaitu pengumpulan data tersier penelitian ini melalui *searching* di internet.

## **5. Analisis data**

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Analisis data kualitatif adalah bersifat induktif, yaitu suatu analisis berdasarkan data yang diperoleh, selanjutnya dikembangkan menjadi hipotesis. Berdasarkan hipotesis yang dirumuskan berdasarkan data tersebut, selanjutnya dicarikan data lagi secara berulang-ulang sehingga selanjutnya dapat disimpulkan apakah hipotesis tersebut diterima atau ditolak berdasarkan data yang terkumpul.<sup>9</sup> Analisis data kualitatif penelitian ini yaitu memaparkan hasil analisis terhadap data-data yang ditemukan dan diuraikan melalui kata-kata yang baik sehingga uraian tersebut dapat menyelesaikan masalah yang terdapat dalam penelitian ini.

---

<sup>9</sup>Sugiyono. 2019. *Metode Penelitian Kuantitatif, kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta, halaman 245.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Landasan Al-Quran dan Hadits

Al-Quran sebagai sumber tertinggi dalam agama Islam telah menjelaskan tentang sistem pemerintahan dalam Surat An-Nisa' ayat 59 yaitu:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Quran) dan Rasul (Sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya. (QS. An-Nisa': 59)

Praktek pemerintahan yang dilakukan Muhammad SAW sebagai Kepala Negara tampak pada pelaksanaan tugas-tugas yang tidak terpusat pada diri beliau. Dalam piagam Madinah beliau diakui sebagai pemimpin tertinggi, yang berarti pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Tapi walaupun pada masa itu orang belum mengenal teori pemisahan atau pembagian kekuasaan, namun dalam prakteknya beliau mendelegasikan tugas-tugas eksekutif dan yudikatif kepada para sahabat yang dianggap cakap dan mampu.<sup>10</sup>

حَدَّثَنَا عَبْدُ الْمَلِكِ بْنُ شُعَيْبٍ بْنُ اللَّيْثِ حَدَّثَنِي أَبِي شُعَيْبُ بْنُ اللَّيْثِ حَدَّثَنِي اللَّيْثُ بْنُ سَعْدٍ حَدَّثَنِي يَزِيدُ بْنُ أَبِي حَبِيبٍ عَنْ بَكْرِ بْنِ عَمْرٍو عَنْ الْحَارِثِ بْنِ يَزِيدَ

---

<sup>10</sup>J. Suyuthi Pulungan. 1997. *Fiqh Siyarah, Ajaran Sejarah dan Pemikiran*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, halaman 97.

الْحَضْرَمِيِّ عَنْ ابْنِ حُجَيْرَةَ الْأَكْبَرِ عَنْ أَبِي ذَرٍّ قَالَ قُلْتُ يَا رَسُولَ اللَّهِ أَلَا تَسْتَعْمِلُنِي  
 قَالَ فَضْرَبَ بِيَدِهِ عَلَى مَنْكِبِي ثُمَّ قَالَ يَا أَبَا ذَرٍّ إِنَّكَ ضَعِيفٌ وَإِنَّهَا أَمَانَةٌ وَإِنَّهَا يَوْمَ  
 الْقِيَامَةِ خِزْيٌ وَنَدَامَةٌ إِلَّا مَنْ أَخَذَهَا بِحَقِّهَا وَأَدَّى الَّذِي عَلَيْهِ فِيهَا

Artinya: Telah menceritakan kepada kami Abdul Malik bin Syu'aib bin Laits telah menceritakan kepadaku bapakku Syu'aib bin Laits telah menceritakan kepadaku Laits bin Sa'ad telah menceritakan kepadaku Yazid bin Abu Habib dari Bakr bin 'Amru dari Al Harits bin Yazid Al Hadhrami dari Ibnu Hujairah Al Akbar dari Abu Dzar dia berkata, saya berkata, "Wahai Rasulullah, tidakkah anda menjadikanku sebagai pegawai (pejabat)?" Abu Dzar berkata, 'Kemudian beliau menepuk bahunya dengan tangan beliau seraya bersabda: 'Wahai Abu Dzar, kamu ini lemah (untuk memegang jabatan) padahal jabatan merupakan amanah. Pada hari kiamat ia adalah kehinaan dan penyesalan, kecuali bagi siapa yang mengambilnya dengan haq dan melaksanakan tugas dengan benar (HR. Muslim).

## B. Tinjauan Kewenangan

Berkaitan dengan istilah wewenang dan kewenangan, Ateng Syafruddin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. 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 (*rechtsbevoegdheden*). 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.<sup>11</sup>

Menurut H.D Stout dalam Ridwan, wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.<sup>12</sup> Kewewenangan tidak sama dengan kekuasaan dalam kamus hukum. Kekuasaan memiliki unsur hak untuk bertindak dan tidak bertindak. Sedangkan kewenangan memiliki unsur hak untuk bertindak dan tidak bertindak serta memuat hak dan kewajiban.

Wewenang sering kali disepadankan dengan istilah kekuasaan. Padahal, istilah kekuasaan tidaklah identik dengan istilah wewenang. Kata “wewenang” berasal dari kata “*authority*” (Inggris) dan “*gezag*” (Belanda). Adapun istilah kekuasaan berasal dari kata “*power*” (Inggris) dan “*macht*” (Belanda). Dari kedua istilah ini jelas tersimpul perbedaan makna dan pengertian sehingga dalam penempatan kedua istilah ini haruslah dilakukan secara cermat dan hati-hati. Penggunaan atau pemakaian kedua istilah ini tampaknya tidak terlalu dipermasalahkan dalam realitas penyelenggaraan pemerintahan kita. Hal itu memberikan kesan dan indikasi, bahwa bagi sebagian aparatur dan pejabat penyelenggara Negara atau pemerintahan kedua istilah tersebut tidaklah begitu penting untuk dipersoalkan. Padahal dalam konsep hukum tata Negara dan hukum administrasi keberadaan wewenang pemerintahan memiliki kedudukan sangat

---

<sup>11</sup>W. Riawan Tjandra. 2019. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 96.

<sup>12</sup>Ridwan HR. *Op.Cit.*, halaman 101.

penting.<sup>13</sup>

Kewenangan adalah hak menjalankan wewenang yang diberikan kepada seorang penyelenggara negara maupun lembaga negara sesuai aturan yang ditetapkan, sehingga dapat dipahami bahwa kewenangan juga berkaitan dengan kompetensi pembuatan hukum yang bisa diterapkan berdasarkan ketentuan-ketentuan formal, maka wewenang adalah kekuasaan formal yang diberikan kepada penyelenggara Negara atau lembaga negara. Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata Negara dan hukum administrasi.<sup>14</sup>

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan Negara secara keseluruhan.<sup>15</sup>

Berdasarkan pengertian wewenang sebagaimana dijelaskan di atas, maka

---

<sup>13</sup>Aminuddin Ilmar. 2014. *Hukum Tata Pemerintahan*. Jakarta: Prenadamedia Group, halaman 101-102.

<sup>14</sup>Ridwan HR. *Op.Cit.*, halaman 101.

<sup>15</sup>*Ibid.*, halaman 102.

bisa dimengerti bahwa wewenang adalah suatu hak yang dipunyai oleh penyelenggara Negara atau lembaga Negara yang berbuat untuk melaksanakan wewenangnya sesuai peraturan perundang-undangan yang ditetapkan.

Sifat wewenang pemerintahan itu meliputi tiga aspek, yakni selalu terikat pada suatu masa tertentu, selalu tunduk pada batas yang ditentukan, dan pelaksanaan wewenang pemerintahan terikat pada hukum tertulis dan tidak tertulis (asas-asas umum pemerintahan yang baik). Lebih lanjut, bahwa sifat wewenang yang selalu terikat pada suatu masa tertentu ditentukan secara jelas dan tegas melalui suatu peraturan perundang-undangan. Lama berlakunya wewenang tersebut juga disebutkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya. Sehingga bilamana wewenang pemerintahan itu digunakan dan tidak sesuai dengan sifat wewenang pemerintahan tersebut, maka tindakan atau perbuatan pemerintahan itu bisa dikatakan tidak sah atau batal demi hukum.<sup>16</sup>

Organ pemerintah tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai (misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan, dan sebagainya) atau terhadap badan khusus (seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah), atau bahkan terhadap badan hukum privat).<sup>17</sup>

Secara teoretis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

---

<sup>16</sup>Aminuddin Ilmar. *Op.Cit.*, halaman 109.

<sup>17</sup>Ridwan HR. *Op.Cit.*, halaman 103.

Wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, namun hanya ada pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*), tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*). Sementara itu, pada mandat, penerima mandate (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandate (*mandans*), tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada *mandans*. Hal ini karena pada dasarnya, penerima mandate ini bukan pihak lain dari pemberi mandat.<sup>18</sup>

Menurut kepustakaan terdapat pembagian mengenai sifat wewenang pemerintahan, yaitu yang bersifat terikat, fakultatif, dan bebas, terutama dalam kaitannya dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikkingen*) oleh organ pemerintahan sehingga dikenal ada keputusan atau ketetapan yang bersifat terikat dan bebas. Indroharto mengatakan sebagai berikut:

- 1) Wewenang pemerintahan yang bersifat terikat, yakni terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana

---

<sup>18</sup>*Ibid.*, halaman 108-109.

wewenang tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil. Dengan kata lain, terjadi apabila peraturan dasar yang menentukan isi dari keputusan yang harus diambil secara rinci, maka wewenang pemerintahan semacam itu merupakan wewenang yang terikat.

- 2) Wewenang fakultatif terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya.
- 3) Wewenang bebas, yakni terjadi ketika peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha Negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan.<sup>19</sup>

### **C. Tinjauan tentang Lembaga Negara**

Lembaga Negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga Negara digunakan istilah *political institution*,<sup>20</sup> Sedangkan menurut Natabaya, penyusun UUD 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan istilah badan Negara, bukan lembaga Negara atau organ Negara. Untuk maksud

---

<sup>19</sup>*Ibid.*, halaman 110-111.

<sup>20</sup>Eka Nam Sihombing. *Op.Cit.*, halaman 1.

yang sama, Konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat) Tahun 1949 tidak menggunakan istilah lain kecuali alat perlengkapan Negara. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat (2002), melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga Negara, organ Negara, dan badan Negara. Memang benar bahwa istilah-istilah organ, lembaga, badan, dan alat perlengkapan itu seringkali dianggap identik dan arena itu sering saling dipertukarkan. Akan tetapi, satu sama lain sebenarnya dapat dan memang perlu dibedakan, sehingga tidak membingungkan.<sup>21</sup>

Secara umum lembaga Negara adalah lembaga pemerintahan (*civilized organization*) yang dibentuk oleh Negara untuk melaksanakan fungsi Negara sekaligus menyelenggarakan pemerintahan Negara. Lembaga Negara acapkali juga disebut lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga Negara saja. Ada lembaga Negara yang dibentuk dan diberikan kewenangan oleh UUD, ada yang dibentuk atas perintah UUD (organ UUD), ada yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari undang-undang, serta ada lembaga Negara yang dibentuk melalui Keputusan Presiden.<sup>22</sup>

Secara sederhana, lembaga Negara dapat pula diartikan sebagai organ atau badan kenegaraan yang mengemban fungsi menyelenggarakan pemerintahan Negara. Organ Negara atau badan Negara itulah yang diberikan tugas dan fungsi mengemban dalam sistem penyelenggaraan Negara. Lembaga-lembaga Negara itu harus bersinergi dan bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama yang

---

<sup>21</sup>Jimly Asshiddiqie. *Op.Cit.*, halaman 28.

<sup>22</sup>Marwan Mas. 2018. *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Depok: Rajawali Pers, halaman 196.

ditetapkan dalam konstitusi dan peraturan perundangan di bawahnya.<sup>23</sup>

Hakikatnya, lembaga Negara dalam suatu Negara bersifat independen dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya. Lembaga Negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan undang-undang merupakan organ undang-undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatannya dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberik kekuasaan berdasarkan peraturan daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.<sup>24</sup>

Bentuk-bentuk lembaga negara dan pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah, pada perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat, sehingga doktrin *trias politica* yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan Negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis lembaga negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan.

Berdasarkan pendapat Jilmy Asshidiqie, selain lembaga negara yang secara eksplisit disebut dalam UUD 1945, ada pula lembaga-lembaga negara yang memiliki *constitutional importance* yang sama dengan lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, meskipun keberadaannya hanya diatur dengan atau dalam undang-undang. Baik yang diatur dalam Undang-Undang Dasar maupun yang hanya diatur dengan atau dalam undang-undang, asalkan sama-sama memiliki *constitutional* yang serupa, tetapi tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi

---

<sup>23</sup>*Ibid.*

<sup>24</sup>*Ibid.*, halaman 196-197.

negara<sup>25</sup>

Lembaga Negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang-Undang, sementara yang hanya dibentuk karena Keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.<sup>26</sup>

Setiap mengkaji tentang organisasi negara, ada dua elemen utama yang saling terkait, yaitu organ dan fungsi. Dalam UUD 1945, lembaga yang dimaksud, ada yang namanya disebutkan secara eksplisit dan hanya ada fungsi yang dinyatakan secara eksplisit. Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa lembaga-lembaga ini dapat dibedakan dari dua aspek, yaitu dari segi fungsi dan hierarki. Untuk alasan ini, ada dua kriteria yang dapat dipakai, yaitu (i) kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.<sup>27</sup>

Sedangkan berdasarkan hierarki institusionalnya, Jimly Asshiddiqie membagi lembaga negara menjadi 3 lapisan. Organ lapisan pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi Negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga Negara saja, sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah. Memang benar sekarang tidak ada lagi sebutan lembaga tinggi dan lembaga tertinggi

---

<sup>25</sup>Jimly Asshiddiqie. *Op.Cit.*, halaman 55.

<sup>26</sup>*Ibid.*, halaman 37.

<sup>27</sup>*Ibid.*, halaman 90.

Negara.<sup>28</sup> Dalam Konstitusi diatur lembaga-lembaga yang permanen (*permanent institutions*) yang mempunyai berbagai fungsi, yaitu: fungsi legislatif, fungsi eksekutif, dan fungsi yudisial.<sup>29</sup>

#### **D. Tinjauan tentang Pemerintah Provinsi**

Keberadaan Pemerintahan Daerah Provinsi sebagai lembaga Negara di daerah diatur dengan tegas dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota mengatur dan mengurus pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Kemudian pada ayat (5) juga disebutkan kewenangan Pemerintah Daerah sebagai salah satu lembaga Negara yaitu “Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan-urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat”. Keberadaan Pemerintahan Daerah sebagai lembaga Negara dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.<sup>30</sup>

Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang ada tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam pemerintahan provinsi ada tiga lembaga daerah provinsi, yaitu (1) Pemerintahan Daerah Provinsi; (2) Gubernur sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi; dan (3) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi.

---

<sup>28</sup>*Ibid.*

<sup>29</sup>Titik Triwulan Tutik. 2015. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Prenamedia Group, halaman 176.

<sup>30</sup>Eka Nam Sihombing. *Op.Cit.*, halaman 118-119.

Keberadaan gubernur sebagai lembaga Negara di daerah tidak termasuk ke dalam lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar. Keberadaan gubernur sebagai lembaga Negara di daerah masih diatur dan diberikan dengan undang-undang. Untuk sekarang undang-undang yang memberikan kewenangan kepada gubernur adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, gubernur sebagai kepala daerah memiliki tugas antara lain:

1. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi wewenang Daerah sesuai ketentuan undang-undang dan kebijakan yang disahkan bersama DPRD;
2. Memelihara ketentraman dan ketertiban rakyat;
3. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dilakukan pembahasan bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
4. Menyusun dan melakukan pengajuan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dilakukan pembahasan secara bersama-sama;
5. Mewakili Daerahnya baik di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menentukan kuasa hukum untuk mewakilkannya sesuai dengan ketentuan undang-undang;

6. Merekomendasikan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
7. Menjalankan tugas lain berdasarkan ketentuan undang-undang yang berlaku.

Kepala daerah dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut, berwenang untuk:

1. Mengajukan rancangan Perda;
2. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
3. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
4. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sama halnya dengan gubernur sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, Dewan Perwakilan Daerah Provinsi juga bukan merupakan lembaga Negara yang kewenangannya disebutkan dalam undang-undang dasar. Tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 96, ditentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi mempunyai fungsi:

- a. Pembentukan peraturan daerah Provinsi; b. Anggaran; dan c. Pengawasan.

Mengenai tugas dan wewenangnya, ditentukan dalam Pasal 101 ayat (1), yaitu:

- a) Membentuk Peraturan Daerah Provinsi secara bersama-sama dengan gubernur;

- b) Mengkaji dan menyatakan persetujuan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang APBD Provinsi yang dimohonkan oleh gubernur;
- c) Menjalankan pengawasan atas pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi dan APBD provinsi;
- d) Memilih gubernur;
- e) Merekomendasikan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden lewat Menteri agar memperoleh pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;
- f) Menyatakan pendapat dan pertimbangan terhadap Pemerintah Daerah provinsi atas rencana perjanjian internasional di Daerah provinsi;
- g) Menyatakan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan Pemerintah Daerah provinsi;
- h) Meminta laporan pertanggungjawaban gubernur dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah provinsi;
- i) Menyatakan persetujuan atas rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang memberatkan masyarakat serta daerah provinsi; dan
- j) Menjalankan tugas dan wewenang lain sebagaimana diatur dalam ketentuan undang-undang.

#### **E. Tinjauan tentang Pemerintah Kabupaten**

Seperti halnya pemerintah daerah provinsi, maka pemerintah daerah kabupaten/kota juga dapat disebut sebagai lembaga Negara di daerah. Karena subjek hukum kelembagaan yang disebut secara eksplisit dalam Pasal 18 ayat (2),

(3), (5), (6), dan ayat (7), justru adalah pemerintahan daerah yang meliputi kepala pemerintahan daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Karena itu, seperti juga di tingkat provinsi, maka di tingkat pemerintahan daerah kabupaten/kota juga terdapat tiga subjek hukum yang masing-masing dapat disebut sebagai lembaga Negara yang tersendiri, yaitu (1) pemerintahan daerah kabupaten/kota; (2) bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah kabupaten/kota; dan (3) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.<sup>31</sup>

Sama halnya dengan gubernur sebagai kepala daerah provinsi, berdasarkan ketentuan Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Bupati/Walikota sebagai kepala daerah pemerintahan daerah kabupaten/kota mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi wewenang Daerah sesuai ketentuan undang-undang dan kebijakan yang disepakati bersama DPRD;
- b. Memelihara ketenteraman dan ketertiban rakyat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda berkaitan dengan RPJMD kepada DPRD untuk dikaji bersama DPRD, serta menyusun dan mensahkan RKPD;
- d. Menyusun dan melakukan pengajuan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD agar dikaji bersama;

---

<sup>31</sup>Eka Nam Sihombing. *Op.Cit.*, halaman 121-122.

- e. Mewakili Daerahnya baik di dalam maupun di luar pengadilan, serta dapat menetapkan kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan undang-undang;
- f. Merekomendasikan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g. Menjalankan tugas lain sesuai dengan peraturan undang-undang yang berlaku.

Kepala daerah dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut, berwenang untuk:

1. Mengajukan rancangan Perda;
2. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
3. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
4. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ciri-ciri urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota terdiri dari:

1. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
2. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
3. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
4. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup>Anonim. "Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah-UU No. 23/2014" melalui <http://pemerintah.net>, diakses Rabu, 7 Agustus 2019, Pukul 21.21 Wib.

Ketentuan berkaitan dengan pembagian urusan pemerintahan daerah dan pemerintah pusat dalam urusan pilihan antara lain:

1. Penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
2. Urusan Pemerintahan bidang kehutanan yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.
3. Urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
4. Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.<sup>33</sup>

## **F. Tinjauan tentang Pengembangan Pariwisata**

Pengembangan pariwisata adalah suatu kumpulan upaya untuk menghasilkan keterpaduan dalam menggunakan berbagai sumber daya pariwisata mengintegrasikan segala bentuk aspek di luar pariwisata yang berhubungan secara langsung maupun tidak langsung akan kelanjutan pengembangan pariwisata.<sup>34</sup>

Terdapat beberapa jenis pengembangan, yaitu:

- a. Keseluruhan dengan tujuan baru, membangun atraksi di situs yang tadinya tidak digunakan sebagai atraksi.
- b. Tujuan baru, membangun atraksi pada situs yang sebelumnya telah digunakan sebagai atraksi.
- c. Pengembangan baru secara keseluruhan pada keberadaan atraksi yang dibangun untuk menarik pengunjung lebih banyak dan untuk membuat atraksi tersebut dapat mencapai pasar yang lebih luas, dengan meraih pangsa pasar yang baru.
- d. Pengembangan baru pada keberadaan atraksi yang bertujuan untuk

---

<sup>33</sup>Anonim. “Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah-UU No. 23/2014” melalui <http://pemerintah.net>, diakses Rabu, 7 Agustus 2019, Pukul 21.21 Wib.

<sup>34</sup>Anonim. “Konsep Pengembangan Pariwisata” melalui <http://pariwisataindonesia2015.blogspot.com>, diakses Sabtu, 7 September 2019, Pukul 11.50 Wib.

meningkatkan fasilitas pengunjung atau mengantisipasi meningkatnya pengeluaran sekunder oleh pengunjung.

- e. Penciptaan kegiatan-kegiatan baru atau tahapan dari kegiatan yang berpindah dari satu tempat ke tempat lain dimana kegiatan tersebut memerlukan modifikasi bangunan dan struktur.<sup>35</sup>

Pengembangan pariwisata memerlukan aspek-aspek untuk mendukung pengembangan tersebut. Adapun aspek-aspek yang dimaksudkan adalah sebagai berikut:<sup>36</sup>

1. Aspek fisik menurut UU RI No. 23 tahun 1997, lingkungan adalah satu kesatuan ruang dengan semua benda, kekuatan, kondisi dan makhluk hidup termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan hidup dan kesejahteraan manusia dan lainnya. makhluk hidup. Yang termasuk dalam lingkungan fisik berdasarkan persiapan dari berbagai sumber, yaitu:
  - a. Geografi. Aspek geografis meliputi area DTW, area yang digunakan, serta batas administratif dan batas alami.
  - b. Topografi. Apa bentuk permukaan suatu daerah, terutama konfigurasi dan kemiringan tanah seperti dataran berbukit dan daerah pegunungan yang menyangkut ketinggian rata-rata permukaan laut, dan konfigurasi umum tanah tersebut.
  - c. Geologi. Aspek penting dari karakteristik geologi yang dipertimbangkan termasuk jenis bahan tanah, stabilitas, penyerapan, dan erosi dan kesuburan tanah.
  - d. Klimatologi. Termasuk suhu udara, kelembaban, curah hujan, kekuatan angin, radiasi matahari rata-rata dan variasi musiman.
  - e. Hidrologi. Ini termasuk karakteristik daerah aliran sungai, pantai dan laut seperti arus, sedimentasi, abrasi.
  - f. Visibilitas. Visibilitas adalah pandangan terutama dari ujung jalan ke kanan dan kiri pohon (garis panjang pohon).
  - g. Vegetasi dan Satwa Liar. Kawasan habitat perlu dipertimbangkan untuk menjaga kelangsungan hidup vegetasi dan satwa liar untuk saat ini dan di masa depan. Secara umum, dapat dikategorikan sebagai tanaman tinggi, tanaman rendah (termasuk padang rumput) bersama dengan spesies flora dan fauna yang terkandung di dalamnya baik langka, berbahaya, dominan, produksi, konservasi atau komersial.

---

<sup>35</sup>Anonim. "Konsep Pengembangan Pariwisata" melalui <http://pariwisataindonesia2015.blogspot.com>, diakses Sabtu, 7 September 2019, Pukul 11.53 Wib.

<sup>36</sup>Anonim. "Konsep Pengembangan Pariwisata" melalui <http://pariwisataindonesia2015.blogspot.com>, diakses Sabtu, 7 September 2019, Pukul 12.08 Wib.

2. Aspek Daya Tarik Pariwisata dapat berkembang di suatu tempat pada dasarnya karena tempat tersebut memiliki daya tarik, yang mampu mendorong wisatawan untuk datang mengunjunginya. Daya tarik dapat dibagi menjadi 3 kategori, yaitu:
  - a. *Natural attraction* : berdasarkan pada bentukan lingkungan alami
  - b. *Cultural attraction*: berdasarkan pada aktivitas manusia
  - c. *Special types of attraction*: merupakan atraksi buatan seperti *theme park, circus, shopping*.
3. Aspek Aksesibilitas salah satu komponen infrastruktur yang penting dalam destinasi adalah aksesibilitas. Akses yang bersifat fisik maupun non fisik untuk menuju suatu destinasi merupakan hal penting dalam pengembangan pariwisata. Aspek fisik yang menyangkut jalan, kelengkapan fasilitas dalam radius tertentu, frekuensi transportasi umum dari terminal terdekat. Jaringan jalan memiliki dua peran penting dalam kegiatan pariwisata, yaitu:
  - a. Sebagai alat akses, transport, komunikasi antara pengunjung atau wisatawan dengan atraksi rekreasi atau fasilitas.
  - b. Sebagai cara untuk melihat-lihat (*sightseeing*) dan menemukan suatu tempat yang membutuhkan perencanaan dalam penentuan pemandangan yang dapat dilihat selama perjalanan.
4. Aspek Aktivitas dan Fasilitas dalam pengembangan sebuah objek wisata dibutuhkan adanya fasilitas yang berfungsi sebagai pelengkap dan untuk memenuhi berbagai kebutuhan wisatawan yang bermacam-macam. Fasilitas bukanlah merupakan faktor utama yang dapat menstimulasi kedatangan wisatawan ke suatu destinasi wisata, tetapi ketiadaan fasilitas dapat menghalangi wisatawan dalam menikmati atraksi wisata. Pada intinya, fungsi fasilitas haruslah bersifat melayani dan mempermudah kegiatan atau aktivitas pengunjung/wisatawan yang dilakukan dalam rangka mendapat pengalaman rekreasi. Di samping itu, fasilitas dapat pula menjadi daya tarik wisata apabila penyajiannya disertai dengan keramahtamahan yang menyenangkan wisatawan, dimana keramahtamahan dapat mengangkat pemberian jasa menjadi suatu atraksi wisata.
5. Aspek Sosial Ekonomi dan Budaya dalam analisa sosial ekonomi membahas mengenai mata pencaharian penduduk, komposisi penduduk, angkatan kerja, latar belakang pendidikan masyarakat sekitar, dan penyebaran penduduk dalam suatu wilayah. Hal ini perlu dipertimbangkan karena dapat menjadi suatu tolak ukur mengenai apakah posisi pariwisata menjadi sektor unggulan dalam suatu wilayah tertentu atautkah suatu sektor yang kurang menguntungkan dan kurang selaras dengan kondisi perekonomian yang ada. Selanjutnya adalah mengenai aspek sosial budaya, dimana aspek kebudayaan dapat diangkat sebagai suatu topik pada suatu kawasan.

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Pengaturan Hukum tentang Kewenangan Pemerintah Provinsi dalam Pembangunan di Daerah Kabupaten**

Sebagaimana telah dijelaskan pada bab sebelumnya, bahwa kewenangan adalah hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan tersebut menjadi pembatas atas ruang lingkup yang boleh atau tidak boleh dilakukan oleh pejabat atau institusi pemerintah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 dijelaskan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.” Sedangkan dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dijelaskan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota.”. Berdasarkan ketentuan tersebut menyatakan bahwa secara struktur kelembagaan eksekutif pemerintahan Negara Indonesia terdiri dari Pemerintah Pusat yang dipimpin oleh Presiden, Pemerintah Provinsi yang dipimpin oleh Gubernur dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang dipimpin oleh Bupati/Walikota. Ketiga struktur pemerintahan di atas saling bersinergi untuk menjalankan fungsi Pemerintahan dengan baik.

Menurut isi pertimbangan pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dijelaskan bahwa efisiensi dan efektivitas

penyelenggaraan Pemerintahan Daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa selain status wilayah provinsi, itu juga merupakan wilayah administrasi yang merupakan area kerja gubernur sebagai perwakilan dari pemerintah pusat dan area kerja gubernur dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum di wilayah provinsi. Wilayah kabupaten/kota selain menjadi wilayah regional juga merupakan wilayah administrasi yang merupakan wilayah kerja bupati/walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum di wilayah kabupaten/kota.

Menurut penulis, demi tercapainya efisiensi penyelenggaraan Pemerintahan yang efektif, kewenangan dari ketiga struktu Pemerintahan tersebut di atas perlu diatur sedemikian rupa, sehingga dalam menjalankan fungsinya tidak terjadi tumpang tindih kewenangan baik secara administratif maupun secara pelaksanaan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah membagi kewenangan tersebut menjadi 3 jenis sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 9, yaitu:

- (1) Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan bersamaan, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

- (3) Urusan pemerintahan bersamaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Wilayah Kabupaten / Kota.
- (4) Urusan pemerintahan bersamaan diserahkan ke daerah menjadi dasar untuk pelaksanaan otonomi daerah.
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Berdasarkan pembagian kewenangan tersebut dapat diketahui bahwa menurut urusan pemerintahan, kewenangan pemerintahan di bagi menjadi kewenangan absolut yang sepenuhnya adalah kewenangan Pemerintah Pusat, kewenangan konkuren yang kewenangan tersebut dibagi menjadi urusan Pemerintahan Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, kewenangan pemerintahan umum yaitu kewenangan tersebut menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala Negara.

Adanya pembagian kewenangan urusan pemerintahan di atas, yang menarik untuk dianalisis adalah bagaimana batas kewenangan Pemerintahan Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten dalam menjalankan fungsi urusan pembangunan sebagaimana yang dimaksud dalam kewenangan konkuren. Hal ini sangat penting untuk dikaji lebih mendalam mengingat secara geografis Pemerintah Provinsi terletak di salah satu wilayah Pemerintah Kabupaten/Kota. Artinya Pemerintah Provinsi dalam menjalankan fungsinya untuk melakukan pembangunan akan berbenturan dengan wilayah Pemerintah Kabupaten/Kota secara geografis.

Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah

Daerah menjelaskan lebih lanjut tentang maksud dari kewenangan konkuren, yaitu:

- (1) Urusan pemerintahan bersamaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang merupakan kewenangan daerah terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.
- (2) Urusan pemerintahan wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan layanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak terkait dengan layanan dasar.
- (3) Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan layanan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian merupakan layanan dasar.

Menurut ketentuan Pasal 11 di atas dapat diketahui bahwa kewenangan Pemerintah Provinsi dan Kewenangan Pemerintah Kabupaten terdiri dari kewenangan urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Yang dimaksud dengan urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan lainnya.

Adapun pelayanan dasar tersebut sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 12 antara lain pelayanan tentang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketentraman, ketertiban umum, perlindungan masyarakat, dan pelayanan sosial. Sedangkan yang dimaksud dengan pelayanan lainnya adalah seperti layanan tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, makanan, tanah, lingkungan, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian populasi dan keluarga berencana, transportasi, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil dan menengah, investasi, pemuda dan olahraga, statistik, pengkodean, budaya, perpustakaan dan arsip.

Sedangkan kewenangan urusan pemerintahan pilihan sebagaimana yang dimaksud di atas terdiri dari urusan kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan urusan transmigrasi.

Mengkaji tentang batas wilayah kewenangan Pemerintah Provinsi dengan Kabupaten/Kota, dapat dipahami dari ketentuan Pasal 13 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yaitu, kewenangan Pemerintah Provinsi terdiri atas urusan pemerintahan yang terletak lintas wilayah kabupaten / kota, urusan pemerintahan yang penggunaannya melintasi wilayah kabupaten/kota, urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas wilayah kabupaten/kota, dan urusan pemerintahan yang menggunakan sumber daya lebih efisien jika dilakukan oleh daerah provinsi. Sedangkan kewenangan kabupaten/kota terdiri dari urusan pemerintahan yang berada di wilayah kabupaten/kota, urusan pemerintahan yang penggunaannya berada di wilayah kabupaten/kota, urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya di wilayah kabupaten/kota, dan urusan pemerintahan yang penggunaan sumber daya lebih efisien bila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat dipahami bahwa batas dari kewenangan urusan Pemerintahan Provinsi dengan Pemerintahan Kabupaten/Kota dapat dilihat dari lokasi urusannya, jika urusan tersebut terletak pada batas lintas antar Kabupaten/Kota, maka urusan tersebut menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi, namun apabila urusan tersebut terdapat dalam satu Kabupaten/Kota maka urusan tersebut menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota. Misalnya

dalam urusan pembangunan jalan umum, jika lokasi pembangunan jalan tersebut terletak di antar Kabupaten/Kota atau yang menghubungkan beberapa Kabupaten/Kota, maka kewenangan pembangunan jalan umum tersebut menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi, namun apabila lokasi pembangunan jalan tersebut terletak di dalam wilayah satu Kabupaten/Kota, maka kewenangan pembangunan jalan tersebut menjadi kewenangan Kabupaten/Kota.

Menurut rumusan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi. Sedangkan urusan wajib yang menjadi Kewenangan Pemerintah Daerah untuk Kabupaten/Kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota.

Kewenangan Pemerintah Provinsi jika dilihat dari segi penyelenggaraannya dapat dilakukan oleh Pemerintah Provinsi dengan cara menugasi Pemerintah Kabupaten/Kota berdasarkan asas tugas pembantuan atau dengan cara menugasi Desa bersangkutan. Penugasan tersebut dapat dilakukan dengan ketetapan peraturan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan kewenangan penyelenggaran kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota itu sendiri atau dapat dilakukan dengan cara menugasi Desa bersangkutan. Penugasan tersebut dapat dilakukan berdasarkan ketetapan peraturan Bupati/Walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antar Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan

Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota merupakan Peraturan Pelaksana yang berlaku sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 sebagai turunan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mencoba melakukan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Ada 31 urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah dalam konsep otonomi daerah yang seluas-luasnya sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945.

Adapun 31 urusan tersebut sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 7 ayat (2) dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, yaitu urusan yaitu pendidikan, kesehatan, lingkungan, pekerjaan umum, perencanaan tata ruang, perencanaan pembangunan, perumahan, pemuda, olahraga, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pendaftaran penduduk dan sipil, pekerjaan, keamanan pangan, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, keluarga berencana dan keluarga yang makmur, transportasi, komunikasi dan informatika, tanah, persatuan nasional, politik lokal, otonomi daerah, pemerintahan publik, administrasi, keuangan daerah, perangkat daerah, pekerjaan dan pengkodean, pemberdayaan masyarakat dan desa, sosial dan budaya, statistik, arsip, perpustakaan, urusan kelautan dan perikanan, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, pariwisata, Urusan industri, perdagangan dan imigrasi.

Menurut Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang

Pembagian Urusan Pemerintahan Antar Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menjelaskan bahwa:

- (1) Pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) menjadi kewenangannya.
- (2) Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Berdasarkan Pasal 6 di atas dapat dipahami bahwa Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota berwenang untuk melaksanakan fungsinya sesuai dengan kriteria pembagian urusan pemerintahan dengan memperhatikan keserasian hubungan antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Artinya Pemerintahan Provinsi berwenang untuk melakukan urusan wajib pemerintah dan urusan pilihan pemerintah.

Pasal 7 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antar Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menjelaskan bahwa urusan Pemerintahan Provinsi dan Kabupaten/Kota berdasarkan pilihannya terdiri dari

- a. Kelautan dan perikanan;
- b. Pertanian;
- c. Kehutanan;
- d. Energi dan sumber daya mineral;
- e. Pariwisata;
- f. Industri;
- g. Perdagangan; dan
- h. Ketransmigrasian.

Berdasarkan Sub Bidang Bina Marga sebagaimana yang terlampir dalam

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antar Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menjelaskan bahwa pembagian urusan pemerintahan bidang pekerjaan umum dalam Sub-Sub Bidang Pembangunan dan Pengusahaan Bina Marga, Pemerintah Provinsi dalam pembangunan jalan provinsi berkewajiban untuk:

1. Pembiayaan pembangunan jalan provinsi.
2. Perencanaan teknis, pemrograman dan penganggaran, pengadaan lahan, serta pelaksanaan konstruksi jalan provinsi.
3. Pengoperasian dan pemeliharaan jalan provinsi.
4. Pengembangan dan pengelolaan sistem manajemen jalan provinsi.

Berdasarkan lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antar Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dijelaskan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota dalam pembangunan jalan kabupaten/kota berkewajiban untuk:

1. Pembiayaan pembangunan jalan kabupaten/desa dan jalan kota.
2. Perencanaan teknis, pemrograman dan penganggaran, pengadaan lahan, serta pelaksanaan konstruksi jalan kabupaten/desa dan jalan kota.
3. Pengoperasian dan pemeliharaan jalan kabupaten/desa dan jalan kota.
4. Pengembangan dan pengelolaan manajemen jalan kabupaten desa dan jalan kota.

Berkaitan dengan pembangunan Perkotaan dan Perdesaan, Pemerintahan Provinsi berwenang untuk:

1. Fasilitasi penyiapan program pembangunan sarana dan prasarana perkotaan dan perdesaan jangka panjang dan jangka menengah kota/kabupaten di wilayah.
2. Fasilitasi kerjasama/kemitraan antara pemerintah/daerah dalam pengelolaan dan pembangunan sarana dan prasarana perkotaan dan perdesaan di lingkungan provinsi.
3. Penyelenggaraan pembangunan PS perkotaan dan perdesaan lintas kabupaten/kota di lingkungan wilayah provinsi.
4. Fasilitasi pembentukan lembaga/badan pengelola pembangunan perkotaan dan perdesaan lintas kabupaten/kota.

Sedangkan Pemerintahan Kabupaten/Kota berwenang dalam Pembangunan Perkotaan dan Perdesaan untuk:

1. Mempersiapkan fasilitas perkotaan dan pedesaan jangka panjang dan jangka menengah di wilayah/kota dan program pengembangan infrastruktur dan infrastruktur dengan mengacu pada RPJP nasional dan regional.
2. Mengorganisir kerjasama/kemitraan antara pemerintah daerah/dunia bisnis/masyarakat lokal dalam mengelola dan membangun fasilitas dan infrastruktur perkotaan dan pedesaan di lingkungan kabupaten/kota.
3. Melaksanakan pengembangan PS perkotaan dan pedesaan di wilayah/kota.
4. Membentuk lembaga/badan yang mengelola pembangunan perkotaan dan pedesaan di wilayah/kota.

Berkaitan dengan pembangunan drainase, sebagaimana yang terlampir dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antar Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dijelaskan bahwa Pemerintahan Provinsi berwenang untuk:

1. Memfasilitasi penyelesaian masalah dan masalah operasional sistem drainase lintas kabupaten/kota dan mitigasi banjir.
2. Memfasilitasi pelaksanaan konstruksi dan pemeliharaan PS drainase di provinsi.
3. Persiapan rencana induk PS drainase regional/lintas regional.

Sedangkan Pemerintahan Kabupaten/Kota berwenang untuk:

1. Penyelesaian masalah dan masalah operasional sistem drainase dan pengelolaan banjir di kabupaten/kota dan koordinasi dengan daerah sekitarnya.
2. Pelaksanaan konstruksi dan pemeliharaan PS drainase di kabupaten/kota.
3. Persiapan *master plan* drainase skala PS kota/kabupaten.

Berkaitan dengan pembangunan permukiman, Pemerintahan Provinsi berwenang untuk:

1. Memfasilitasi pelaksanaan pembangunan Kasiba/Lisiba lintas kabupaten/kota.
2. Fasilitasi sektor swasta, kerja sama tingkat masyarakat dalam pengembangan Kasiba/Lisiba lintas kabupaten/kota.
3. Penetapan izin lokasi Kasiba/Lisiba lintas kabupaten/kota.

Sedangkan Pemerintahan Kabupaten/Kota dalam pembangunan permukiman berwenang untuk:

1. Implementasi pengembangan Kasiba/Lisiba di kabupaten/kota.
2. Implementasi sektor swasta, kerja sama tingkat masyarakat dalam Pengembangan Kasiba/Lisiba.
3. Menetapkan izin lokasi Kasiba/Lisiba di kabupaten/kota.

Berkaitan dengan pembangunan gedung dan lingkungan, Pemerintahan Provinsi berwenang untuk 1) Implementasi model bangunan dan lingkungan, 2) Konstruksi dan pengelolaan bangunan negara dan rumah-rumah yang merupakan aset pemerintah provinsi, dan 3) Penentuan status bangunan dan lingkungan yang dilindungi dan dilestarikan pada provinsi atau lintas kabupaten/skala kota.

Sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam pembangunan gedung dan

lingkungan berwenang untuk 1) Operasi bangunan dan lingkungan berdasarkan pemberdayaan masyarakat, 2) Pengembangan dan pengelolaan bangunan negara dan rumah-rumah yang merupakan aset pemerintah kabupaten/kota, dan 3) Penentuan status bangunan dan lingkungan yang dilindungi dan dilestarikan pada skala lokal.

Berdasarkan pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa pengaturan hukum tentang kewenangan Pemerintah Provinsi dalam pembangunan di daerah kabupaten antara lain sudah diatur dalam Pasal 11, 12 dan Pasal 13 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian diatur juga dalam Pasal 6, Pasal 7 ayat (2), (3) dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antar Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota serta lampirannya.

## **B. Kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam Pembangunan Pariwisata Danau Toba**

Pemerintah Provinsi merupakan salah satu struktur pemerintahan sebagaimana yang telah dijelaskan dalam Pasal 18 UUD 1945 dan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam menjalankan fungsi pemerintahan, Pemerintahan Pusat sebagaimana pembagian urusan pemerintahan konkuren yang dijelaskan dalam Pasal 9 ayat (3) membagi kewenangan kepada Pemerintahan Provinsi untuk melaksanakan sebahagian urusan pemerintahan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Termasuk di dalamnya tentang

kewenangan pembangunan pariwisata sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Menurut Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010-2025 dijelaskan bahwa pembangunan adalah suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik yang di dalamnya meliputi upaya-upaya perencanaan, implementasi dan pengendalian, dalam rangka penciptaan nilai tambah sesuai yang dikehendaki.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat dipahami bahwa pembangunan adalah upaya pemerintah dalam melakukan upaya-upaya perubahan yang dapat diukur dari segi perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian atau perawatan. Begitu juga dengan pembangunan pariwisata Danau Toba, harus diukur dari ketiga aspek di atas, yaitu bagaimana proses perencanaannya, proses pelaksanaannya, dan proses pengendaliannya.

Sedangkan kepariwisataan menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 50 tahun 2011 tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Nasional untuk 2010-2025 menjelaskan bahwa pariwisata adalah semua kegiatan yang berhubungan dengan pariwisata dan bersifat multidimensi dan multidisiplin yang muncul sebagai perwujudan dari kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi. antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pengusaha.

Pengertian pembangunan kepariwisataan sebagaimana dimaksud di atas dapat dipahami bahwa pembangunan pariwisata adalah suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik tentang kepariwisataan yang di dalamnya meliputi upaya-

upaya perencanaan, implementasi dan pengendalian, sebagai kebutuhan masyarakat, wisatawan, Pemerintah, baik Pemerintahan Pusat, Pemerintahan Provinsi, maupun Pemerintahan Kabupaten/Kota.

Adapun isi dari proses pembangunan kepariwisataan telah ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010-2025 yang menyatakan bahwa pembangunan kepariwisataan terdiri dari pembangunan destinasi pariwisata, pemasaran pariwisata, industri pariwisata dan kelembagaan kepariwisataan.

Pembangunan kepariwisataan bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas tujuan wisata, mengomunikasikan tujuan wisata dengan menggunakan media pemasaran secara efektif dan bertanggung jawab, menciptakan industri pariwisata yang mampu menggerakkan ekonomi nasional, dan mengembangkan lembaga pariwisata dan manajemen pariwisata yang mampu mensinergikan pengembangan pariwisata tujuan, pemasaran pariwisata dan pariwisata profesional industri.

Mensinergikan penyusunan rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi dan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota, Pemerintah Daerah dapat melakukan konsultasi dan koordinasi dengan Menteri Kepariwisata. Pembangunan destinasi pariwisata terdiri dari pembangunan daya tarik wisata, pembangunan aksesibilitas pariwisata, pembangunan prasarana umum, fasilitas umum, dan fasilitasn pariwisata, pemberdayaan masyarakat, dan pengembangan investasi di bidang pariwisata. Pembangunan daya tarik wisata

sebagaimana dimaksud di atas terdiri dari pembangunan daya tarik wisata alam, wisata budaya, dan pembangunan daya tarik wisata hasil buatan manusia.

Pembangunan aksesibilitas pariwisata meliputi penyediaan dan pengembangan sarana, prasarana, dan sistem transportasi angkutan jalan, sungai, danau dan penyeberangan, angkutan laut, angkutan udara, dan angkutan kereta api. Pembangunan aksesibilitas pariwisata bertujuan untuk mendukung pengembangan kepariwisataan dan pergerakan wisatawan menuju destinasi pariwisata.

Sedangkan kebijakan pengembangan infrastruktur publik, fasilitas publik, dan fasilitas pariwisata meliputi pengembangan infrastruktur publik, fasilitas publik, dan fasilitas pariwisata dalam mendukung perintis pengembangan destinasi pariwisata, peningkatan infrastruktur publik, kualitas fasilitas publik, dan fasilitas pariwisata yang mendukung pertumbuhan, meningkatkan kualitas dan daya saing destinasi pariwisata, dan pengendalian infrastruktur publik, pembangunan fasilitas publik, dan fasilitas pariwisata untuk destinasi pariwisata yang telah melampaui ambang batas daya dukung.

Pariwisata Danau Toba merupakan salah satu kawasan strategis pariwisata nasional yang terletak di Provinsi Sumatera Utara, secara geografis pariwisata Danau Toba bersinggungan dengan 7 Kabupaten yang terdiri dari Kabupaten Simalungun, Kabupaten Toba Samosir, Kabupaten Tapanuli Utara, Kabupaten Humbang Hasundutan, Kabupaten Dairi, Kabupaten Karo dan Kabupaten Samosir.

Proses pembangunan pariwisata Danau Toba membutuhkan sinergitas

yang tinggi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, khususnya koordinasi Pemerintahan Provinsi dengan Pemerintahan Kabupaten/Kota. Dengan adanya koordinasi tersebut diharapkan proses pembangunan pariwisata Danau Toba dapat berjalan dengan baik.

Melihat wilayah pariwisata Danau Toba yang bersinggungan dengan beberapa pemerintahan Kabupaten yang tergabung dalam wilayah Pemerintahan Provinsi Sumatera Utara, tentu persinggungan kewenangan antara Pemerintahan Kabupaten/Kota dengan Pemerintahan Provinsi sangat rentan terjadi. Hal ini dapat terjadi karena proses pelaksanaan pembangunan pariwisata Danau Toba oleh Pemerintah Provinsi dalam hal ini Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara dilakukan di beberapa wilayah Kabupaten yang terdapat di area Danau Toba. Kondisi lokasi pembangunan yang terletak di are Danau Toba menyebabkan batas-batas kewenangan Pemerintahan Provinsi dengan Kabupaten menjadi samar-samar, artinya dalam proses pembangunan pariwisata Danau Toba akan terjadi tumpang tindih pembangunan.

Kondisi sebagaimana yang dijelaskan di atas penting sekali untuk dikaji baik dari segi peraturan maupun dari segi teknis pelaksanaan pembangunan pariwisata Danau Toba. Untuk itu dalam pembahasan ini akan diuraikan tentang kewenangan Pemerintahan Provinsi dalam pembangunan pariwisata Danau Toba dengan merujuk kepada informan dan data terkait yang diberikan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara.

Berdasarkan segi peraturan kewenangan pembangunan pariwisata danau toba sudah diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2016 tentang

Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba. Dalam Pasal 2 Peraturan Presiden tersebut dijelaskan bahwa cakupan kawasan pariwisata Danau Toba meliputi Kawasan Danau Toba seluas paling sedikit 500 hektar, yang akan diberikan hak pengelolaannya kepada Badan Otorita Danau Toba yang digambarkan pada peta sebagaimana terlampir dalam peraturan ini.

Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba dan Sekitarnya dijelaskan bahwa cakupan kawasan danau toba meliputi badan danau, perairan Danau Toba, serta pusat kegiatan dan jaringan prasarana yang tidak berada di badan danau.

Badan Danau sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikelilingi oleh 7 (tujuh) Kabupaten dan 28 (dua puluh delapan) Kecamatan yang terdiri atas

- a. Kecamatan Merek pada Kabupaten Karo;
- b. Kecamatan Simalungun, Kecamatan Pematang Silimakuta, Kecamatan Silimakuta, Kecamatan Haranggaol Horison, Kecamatan Dolok Pardamean, Kecamatan Pematang Sidamanik, dan Kecamatan Girsang Sipangan Bolon pada Kabupaten Simalungun;
- c. Kecamatan Ajibata, Kecamatan Lumban Julu, Kecamatan Uluan, Kecamatan Porsea, Kecamatan Siantar Narumonda, Kecamatan Sigumpar, Kecamatan Balige, dan Kecamatan Tampahan pada Kabupaten Toba Samosir;
- d. Kecamatan Muara pada Kabupaten Tapanuli Utara;
- e. Kecamatan Lintong Nihuta dan Kecamatan Baktiraja di Kabupaten Humbang Hasundutan;
- f. Kecamatan Sitio-tio, Kecamatan Harian, Kecamatan Pangururan, Kecamatan Sianjur Mula-mula, Kecamatan Simanindo, Kecamatan Onan Runggu, Kecamatan Nainggolan, dan Kecamatan Palipi pada Kabupaten Samosir; dan
- g. Kecamatan Silahisabungan pada Kabupaten Dairi.

Berdasarkan dari segi teknis kewenangan pelaksanaan pembangunan pariwisata Danau Toba dapat dipahami dari hasil penelitian berupa hasil

wawancara dan dokumentasi tentang pembangunan pariwisata Danau Toba. Adapun hasil wawancara tentang kewenangan pembangunan pariwisata Danau Toba akan diuraikan sebagai berikut:

Struktur kelembagaan Negara salah satunya terdiri dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, dimana wilayah kewenangan teritorialnya saling bersinggungan satu sama lainnya, bagaimanakah pengaturan Undang-Undang dalam membatasi kewenangan tersebut. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Simon MP. Siregar, bahwa kalau Pemerintah Provinsi tidak punya wilayah teritorial, semua kabupaten itu Pemerintah Provinsi naungi khususnya di Dinas Kebudayaan dan Pariwisatanya, tapi Pemerintah Provinsi tidak bisa masuk ke dalam karena sudah dibatasi oleh Undang-Undang Otonomi Daerah.<sup>37</sup>

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat dipahami bahwa kewenangan Pemerintah Provinsi dalam pembangunan pariwisata Danau Toba akan terbatas oleh wilayah teritorial yang menjadi wilayah Kabupaten/Kota sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan Pemerintah Provinsi akan terbatas ketika lokasi pembangunannya terletak di wilayah satu kabupaten kota. Selain dibatasi dari lokasinya, kewenangan Pemerintah Provinsi juga akan terbatas dalam pembangunan pariwisata Danau Toba apabila yang dibangun berguna hanya untuk kebutuhan Kabupaten/Kota. Kemudian kewenangan Pemerintah provinsi dalam pembangunan pariwisata Danau Toba akan terbatas apabila manfaat dan dampak

---

<sup>37</sup>Hasil wawancara dengan Bapak Simon MP. Siregar, selaku Kasi Monitoring dan Evaluasi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara pada tanggal 10 Februari 2020 di Medan.

negatifnya hanya dirasakan oleh daerah Kabupaten/Kota dan sumber dayanya lebih efektif dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Danau Toba merupakan salah satu destinasi pariwisata yang diinstruksikan oleh Pemerintah Pusat untuk dibenahi, adakah aturan khusus bagi pemerintah provinsi dan kabupaten dalam menjalankan pembangunan pariwisata Danau Toba tersebut? Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Simon MP. Siregar bahwa:

Kalau aturan khusus itu tidak ada, walaupun ada itu tidak dikhususkan untuk Danau Toba, Pemerintah Provinsi ada empat zona yaitu zona Pantai Timur, Dataran Tinggi, Pantai Barat dan Pulau Nias. Jadi Danau Toba itu terletak di kawasan zona Dataran Tinggi, jadi tidak ada khusus untuk memfokuskan Danau Toba, jadi kalau untuk Provinsi itu harus mengkaper semua zona. Dan ada memang Pemerintah Provinsi plotkan di Danau Toba tapi tidak semua dana itu harus ke Danau Toba. Karena wewenang Provinsi meliputi seluruh Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Sumatera Utara.<sup>38</sup>

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat dipahami bahwa tidak ada aturan khusus yang diterapkan oleh Pemerintah Provinsi dalam menjalankan pembangunan pariwisata Danau Toba. Namun jika dilihat dari dibentuknya Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba pada Pasal 21 dijelaskan bahwa dalam penyusunan Rencana Induk dan Rencana Pengembangan dan Pengembangan terperinci Kawasan Pariwisata Danau Toba, Badan Pelaksana melibatkan Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara, dan Pemerintah Daerah di Kawasan Pariwisata Danau Toba dan lembaga/pihak

---

<sup>38</sup>Hasil wawancara dengan Bapak Simon MP. Siregar, selaku Kasi Monitoring dan Evaluasi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara pada tanggal 10 Februari 2020 di Medan.

terkait.

Pasal 22 menjelaskan bahwa dalam melakukan perencanaan, pengembangan, pembangunan, pengelolaan, dan pengendalian Kawasan Pariwisata Danau Toba, Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara, dan Pemerintah Daerah Kabupaten yang berada di Kawasan Pariwisata Danau Toba mengacu pada Rencana Induk dan Rencana Detail Pengembangan dan Pembangunan Kawasan Pariwisata Danau Toba.

Peraturan Presiden ini dapat dijadikan landasan hukum dalam menjalankan pembangunan pariwisata Danau Toba, meskipun tidak ada peraturan khusus yang mengatur tentang pembangunan pariwisata Danau Toba.

Berdasarkan ketentuan ketentuan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 5 Tahun 2018 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Provinsi Sumatera Utara Tahun 2017-2025 pada Pasal 7 dijelaskan secara tidak langsung bahwa pembangunan pariwisata Danau Toba meliputi pembangunan daya tarik wisata Danau Toba, Pembangunan aksesibilitas pariwisata Danau Toba, dan pembangunan sarana umum, fasilitas umum dan fasilitas pariwisata Danau Toba.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Simon MP. Siregar dijelaskan bahwa kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara melalui Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara yaitu:

Karena Danau Toba punya Provinsi Sumatera Utara, Pemerintah Provinsi berwenang penuh untuk membangun, tapi Pemerintah Provinsi terbatas oleh rencana aksi Pemerintah Provinsi, rencana aksi Pemerintah Provinsi yang tertuang di Lipadaprov, Livadaprov Pemerintah Provinsi Nomor 5 tahun 2018 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata

Sumatera Utara.<sup>39</sup>

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat dipahami bahwa kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam hal ini Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara berwenang penuh dalam pembangunan pariwisata Danau Toba selama tidak bertentang dengan ketentuan rencana aksi Pemerintah Provinsi Sumatera Utara yang telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 5 Tahun 2018 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Provinsi Sumatera Utara Tahun 2017-2025 dimana rencana induk tersebut terdiri dari:

1. Pengembangan Daya Tarik Pariwisata Danau Toba
  - a. Melakukan kajian dan pemetaan perintisan pengembangan daya tarik wisata alam Danau Toba, budaya, dan buatan manusia dalam mendorong pertumbuhan DPP dan KSPP.
  - b. Pemantapan status kawasan DPP dan KSPP terkait RTRW Provinsi dan tata guna kawasan.
  - c. Pemantapan status daya tarik wisata budaya dalam peringkat daerah, nasional atau internasional.
  - d. Revitalisasi struktur, elemen dan aktifitas yang menjadi penggerak kegiatan kepariwisataan pada daya tarik wisata.
  - e. Memperkuat posisi DPN Toba dan sekitarnya sebagai Geopark Global.
  - f. Memperkuat posisi DPN Medan sebagai pusat MICE.

---

<sup>39</sup>Hasil wawancara dengan Bapak Simon MP. Siregar, selaku Kasi Monitoring dan Evaluasi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara pada tanggal 10 Februari 2020 di Medan.

- g. Memperkuat Posisi DPN Nias
  - h. Memperkuat posisi destinasi pariwisata bahari pesisir timur dan barat
2. Pengembangan Aksesibilitas
- a. Pemetaan kondisi aksesibilitas pada seluruh DPP dan KSPP berdasarkan tingkatan kewenangan Pemerintahan.
  - b. Membangun komunikasi dan komitmen penyelesaian pembangunan multi moda transportasi pada semua DPP dan KSPP berbasis perencanaan Provinsi, KSN dan PKN dalam Provinsi.
  - c. Pengembangan prasarana transportasi angkutan jalan, sungai, danau dan penyeberangan, angkutan laut, angkutan udara dan angkutan kereta api sehingga semua DPP dapat terhubung dengan pintu gerbang wisata regional dan/atau nasional.
  - d. Membangun keterhubungan antar komponen daya tarik dan simpul-simpul pergerakan pada setiap DPP.
3. Sarana Prasarana, Fasilitas Umum, Fasilitas Pariwisata
- a. Pemetaan kebutuhan prasarana umum, fasilitas umum dan fasilitas pariwisata pada semua DPP dan KSPP.
  - b. Membangun penunjuk arah baku semua daya tarik wisata pada semua DPP dan KSPP.
  - c. Melakukan kajian pemberian insentif untuk pengembangan prasarana umum, fasilitas umum dan fasilitas pariwisata dalam mendukung perintisan pengembangan DPP dan KSPP.
  - d. Melakukan kajian terhadap peluang pengembangan Fasilitas Pemerintah

Provinsi melalui Badan Usaha Milik Daerah pada pada DPP dan KSPP potensial.

- e. Melakukan kajian pengendalian prasarana umum, pembangunan fasilitas umum dan fasilitas pariwisata bagi destinasi pariwisata yang sudah melampaui ambang batas dan daya dukung lingkungan.
  - f. Melakukan kajian terhadap skema kemitraan antara Pemerintah Provinsi dan sektor swasta.
  - g. Melakukan kajian terhadap penerapan prasarana umum, fasilitas umum dan fasilitas pariwisata bagi wisatawan berkebutuhan khusus.
  - h. Menyusun regulasi sistem perizinan terpadu pembangunan dan pengembangan prasarana umum, fasilitas umum dan fasilitas pariwisata dalam mendukung pembangunan DPP dan KSPP.
  - i. Melakukan kajian untuk melakukan peninjauan ulang peruntukan kawasan dalam penyempurnaan RTRW Provinsi dalam pengembangan DPP dan KSPP.
4. Pemberdayaan Masyarakat Lokal
- a. Memperkuat kelembagaan masyarakat lokal pada daya tarik wisata untuk mendorong peningkatan kapasitas dan peran masyarakat dalam pengembangan kepariwisataan.
  - b. Bersama dengan Pemerintah Kabupaten I Kota membentuk lahirnya Desa-desi wisata pada setiap DPP dan atau KSPP.
  - c. Bersama Pemerintah Kabupaten/Kota mendorong perencanaan tingkat kecamatan dan desa berbasis kepariwisataan.

- d. Mendirikan pusat pendidikan dan pelatihan terpadu kepariwisataan bagi masyarakat lokal.
- e. Memperkuat akses dan jejaring industry mikro, kecil dan menengah serta jasa usaha kepariwisataan dengan mitra di tingkat nasional, regional dan internasional berbasis teknologi informasi.

#### 5. Investasi

- a. Membangun koordinasi dengan Pemerintah dalam pengembangan sistem keringanan fiskal untuk menarik investasi dalam negeri dan asing dalam pengembangan DPP dan KSPP.
- b. Menyiapkan fasilitas dan jasa layanan sistem perizinan satu Pintu dalam pengembangan DPP dan KSPP.
- c. Menyediakan sistem informasi peluang investasi kepariwisataan pada semua DPP dan KSPP.
- d. Menyusun agenda tahunan, Lima Tahunan dan Tahun Kunjungan Wisata Provinsi.
- e. Membangun sinergi promosi investasi pariwisata dengan sektor terkait dalam Wadah Khusus Promosi Investasi Pariwisata Provinsi.

Kemudian kewenangan Pemerintah Kabupaten dalam Pembangunan Pariwisata Danau Toba berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Simon MP.

Siregar diketahui bahwa:

Pemerintah Provinsi tidak menaungi Kabupaten/Kota, tapi khusus Danau Toba itu ada 8 Kabupaten/Kota di dalamnya yang memiliki Danau Toba, mereka ke 8 Kabupaten/Kota memiliki hak penuh atas pengembangan Danau Toba yang di wilayah Kabupaten mereka masing-masing. Pemerintah Provinsi tidak membawahi Kabupaten/Kota karena sudah

dibatasi oleh Undang-Undang Otonomi, karena Kabupaten/Kota sudah mandiri. Kabupaten/Kota sudah diberi kewenangan penuh kepada mereka untuk mengembangkan Danau Toba, tinggal tergantung kepada Kepala Daerahnya, komit tidak dalam pengembangan dan pembangunan Danau Toba.<sup>40</sup>

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat dipahami bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang penuh untuk melakukan pembangunan pariwisata Danau Toba, termasuk dalam pemabangunan kemitraan usaha pariwisata Danau Toba. Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota berwenang untuk

1. Menyusun skema kerjasama antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, dunia usaha dan masyarakat berbasis daya tarik wisata pilihan setiap DPP.
2. Melakukan monitoring dan evaluasi terhadap efektifitas skema kerjasama antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, dunia usaha dan masyarakat pada daya tarik pilihan setiap DPP.
3. Melakukan standarisasi dan sertifikasi usaha pariwisata mengacu pada prinsip kepariwisataan internasional di seluruh kabupaten/kota.
4. Melakukan standarisasi dan sertifikasi Profesi Pariwisata.
5. Membangun jaringan untuk transaksi yang aman dan terpercaya berbasis elektronik.
6. Menyusun model penjaminan usaha mikro, kecil dan menengah yang memproduksi industri kreatif pariwisata guna mendapat akses permodalan.

---

<sup>40</sup>Hasil wawancara dengan Bapak Simon MP. Siregar, selaku Kasi Monitoring dan Evaluasi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara pada tanggal 10 Februari 2020 di Medan.

7. Melakukan kajian untuk mendukung tumbuhnya ekonomi hijau di sepanjang mata rantai usaha pariwisata.
8. Menyusun model manajemen usaha pariwisata yang ramah dan peduli terhadap pelestarian lingkungan hidup.
9. Membentuk wadah fasilitasi bantuan teknis dan bantuan hukum perolehan hak kekayaan intelektual pelaku usaha ekonomi kreatif.
10. Melakukan inventarisasi potensi sumber daya manusia dan sumber daya alam dalam mendukung ekonomi kreatif.
11. Membangun kelembagaan ekonomi kreatif.
12. Membangun Rumah Ekonomi Kreatif pada DPP terpilih.

Kewenangan pembangunan Pariwisata Danau Toba dari aspek penguatan organisasi dan kepariwisataan Daerah dapat dilakukan melalui kegiatan menyusun perencanaan penguatan struktur, kapasitas dan kualitas Rencana Kerja OPD Kepariwisataaan Provinsi dan Kabupaten Kota dan membentuk Tim Monitoring dan Evaluasi Implementasi Kepariwisataaan Daerah.

Sedangkan kewenangan pembangunan Pariwisata Danau Toba dari aspek pembangunan SDM Pariwisata dapat dilakukan melalui kegiatan membentuk Lembaga Pendidikan Kepariwisataaan Provinsi Tingkat Perguruan Tinggi dan Sekolah Kejuruan milik Pemerintah Provinsi, melakukan standarisasi dan sertifikasi terhadap pelaku usaha Pariwisata dan membentuk Lembaga Sertifikasi Usaha Pariwisata, Lembaga Serifikasi Profesi Pariwisata di Provinsi, dan membentuk Lembaga Pendidikan dan Pelatihan Kepariwisataaan.

Sementara kewenangan pembangunan Pariwisata Danau Toba dari aspek

Penelitian dan Pengembangan Pariwisata Danau Toba dapat dilakukan melalui kegiatan membangun Lembaga Penelitian dan Pengembangan Kepariwisata Daerah, dan membangun kerjasama dengan Perguruan Tinggi dan Profesional Kepariwisata terkait pengembangan kepariwisataan daerah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Simon MP. Siregar diketahui bahwa:

Untuk setiap tahunnya, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata ada melaksanakan Rapat Koordinasi, jadi setiap tahunnya Pemerintah Provinsi mengundang Kabupaten/Kota, kalau membicarakan khusus Danau Tobanya Pemerintah Provinsi panggil 8 Kabupaten/Kotanya, jadi Pemerintah Provinsi selalu mengadakan rapat koordinasi untuk mengekspose apa yang akan Pemerintah Provinsi bangun, supaya jangan nanti overlap. Kabupaten/Kota membangun, Pemerintah Provinsi juga membangun jadi nanti pembangunannya jadi sia-sia. Mengenai waktunya biasanya tergantung kebijakan Provinsi, misalnya untuk tahun ini Pimpinan kami menghimbau supaya Provinsi mengadakan rapat koordinasi sedini mungkin walaupun itu tidak tertampung dananya di anggaran, tetapi provinsi berusaha untuk selalu tetap berkoordinasi dengan melakukan pertemuan dengan Kabupaten/Kota dan stakeholder.<sup>41</sup>

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat dipahami bahwa agar tidak terjadi tumpang tindih pembangunan pariwisata Danau Toba antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota, setiap tahunnya Pemerintah Provinsi berwenang untuk mengundang Kabupaten/Kota menghadiri rapat koordinasi yang tujuannya agar proses pembangunan Pariwisata Danau Toba tidak terjadi tumpang tindih, melalui rapat koordinasi ini Pemerintah Provinsi akan menyampaikan apa saja yang akan dibangun di wilayah Pariwisata Danau Toba termasuk penetapan lokasi pembangunannya.

---

<sup>41</sup>Hasil wawancara dengan Bapak Simon MP. Siregar, selaku Kasi Monitoring dan Evaluasi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara pada tanggal 10 Februari 2020 di Medan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Simon MP. Siregar diketahui bahwa:

Sekarang sudah terbentuk BPODT yaitu Badan Pengembangan Otoritas Danau Toba, jadi BPODT itu punya wewenang tersendiri juga disitu, ada juga wilayah mereka dalam pengembangan objek pariwisatanya, kalau untuk batas kewenangan itu mereka ada batas teritorial masing-masing, 8 Kabupaten/Kota itu ada batasnya masing-masing, kalau untuk Provisi itu tidak ada batasan, mau Kabupaten mana Pemerintah Provinsi tinggal melihat titik kepentingan dan urgennya.<sup>42</sup>

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat dipahami bahwa selain kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan 8 Kabupaten/Kota di wilayah Pariwisata Danau Toba, Pemerintah Pusat juga berwenang untuk melakukan pembangunan Pariwisata Danau Toba melalui Badan Pengembangan Otoritas Danau Toba. Dimana kewenangan BPODT tersebut telah ditentukan lokasi dan bagian apa saja yang harus dibangunnya. Proses pembangunan BPODT tersebut dalam pelaksanaannya juga harus berkoordinasi dengan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan Kabupaten/Kota yang terdapat di kawasan Pariwisata Danau Toba.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Simon MP. Siregar diketahui bahwa:

Sedangkan pembangunan jalan di wilayah Danau Toba tidak menjadi wewenang Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara, kewenangan ini sudah menjadi kewenangan Bina Marga, instansi lain yang menangannya, tapi memang pembagian jalan itu terdiri dari jalan provinsi, jalan kabupaten dan ada jalan Nasional, itu memang ada tipe-tipe jalannya, sedangkan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi tidak

---

<sup>42</sup>Hasil wawancara dengan Bapak Simon MP. Siregar, selaku Kasi Monitoring dan Evaluasi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara pada tanggal 10 Februari 2020 di Medan.

berwenang terhadap pembangunan jalan, sedangkan pariwisata adalah Lintas Sektoral, jadi banyak yang terkait di dalamnya, Dinas Pertanian juga terkait, Dinas Kesehatan juga terkait, dan hampir seluruh kebutuhan yang menyangkut pariwisata adalah instansi-instansi yang Lintas Sektoral yang mengurus itu semua, jadi untuk pengembangan kawasan itu, kalau lumpuh satu instansi itu pasti akan kacau, pasti sulit untuk dikembangkan tapi mesti harus ada Lintas Sektoral yang memang betul komit untuk membangun pariwisata Danau Toba.<sup>43</sup>

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat dipahami bahwa Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara tidak berwenang untuk melakukan pembangunan jalan di wilayah Pariwisata Danau Toba. Adapun kewenangan pembangunan jalan tersebut berada pada Dinas Bina Marga. Dinas Bina Marga Provinsi Sumatera Utara berwenang untuk melakukan pembangunan jalan Provinsi yang terdapat di kawasan Pariwisata Danau Toba, dan Dinas Bina Marga Kabupaten/Kota berwenang untuk melakukan pembangunan jalan Kabupaten/Kota masing-masing yang terletak di kawasan Pariwisata Danau Toba.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Simon MP. Siregar diketahui bahwa:

Provinsi sudah melakukan rapat-rapat, pembinaan-pembinaan, dan menganggarkan beberapa kegiatan yang berkaitan dengan Danau Toba, misalnya pelatihan pemandunya, pembangunan-pembangunan fisik juga Pemerintah Provinsi laksanakan di beberapa kawasan, baik itu dari dana APBD maupun dari dana DAK.<sup>44</sup>

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat dipahami bahwa dalam

---

<sup>43</sup>Hasil wawancara dengan Bapak Simon MP. Siregar, selaku Kasi Monitoring dan Evaluasi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara pada tanggal 10 Februari 2020 di Medan.

<sup>44</sup>Hasil wawancara dengan Bapak Simon MP. Siregar, selaku Kasi Monitoring dan Evaluasi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara pada tanggal 10 Februari 2020 di Medan.

menjalankan fungsinya sebagai pelaksana urusan pemerintahan pada tingkat Provinsi, Pemerintah Provinsi melalui Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara selalu mengadakan rapat dan pembinaan-pembinaan serta penganggaran dana kegiatan pembangunan Pariwisata Danau Toba.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Simon MP. Siregar diketahui bahwa:

Kalau untuk Kabupaten/Kota itu mereka sudah ada APBD sendiri dan untuk Provinsi juga sudah ada APBD sendiri dan Pemerintah Provinsi juga mengusulkan dana DAK dari APBN, dan Kabupaten/Kota mereka juga berhak untuk mengusulkan dana DAK mereka langsung dikucurkan ke Kabupaten/Kota mereka. Provinsi cuma bisa membangun 12 item, yaitu 1) pembangunan petunjuk jalan dan rambu jalan, 2) pembangunan res area, 3) pembangunan kios cinderamata, 4) pembangunan jalan setapak/jogging trek, 5) pembangunan gapura pintu masuk, 6) pembangunan sarana ibadah/mushola, 7) pembangunan pos pengamanan, 8) pembangunan touris informasi centre (TIC), 9) pembangunan toilet bersih, 10) pembangunan infrastruktur pendukung, 11) pembangunan taman dan panggung, dan 12) pembangunan sarana permainan anak. Jadi ada batasan-batasannya juga, tidak bisa bangun sembarangan, inilah turunan dari Peraturan Daerah kami, jadi kalau khusus untuk himpunan pemandu wisatanya untuk gaetnya Pemerintah Provinsi sudah mengeluarkan Peraturan Gubernur Nomor 21 Tahun 2015. Pergub itu mengatur kami mengeluarkan lisensi izin kepada gaet atau pemandu wisata yang antar lintas, misalnya dia membawa tamu antara kabupaten/kota yang satu dengan kabupaten/kota yang lain, jadi nanti setelah diantar ke kabupaten/kota itu nanti itu bukan lagi gaet antar lintas tadi yang menghandle tetapi yang menghandle adalah gaet lokalnya dan itu sudah dibuat kode etiknya dalam Pergub.<sup>45</sup>

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat dipahami bahwa sumber pendanaan pembangunan Pariwisata Danau Toba untuk Pemerintah Provinsi dianggarkan pada APBD Provinsi dan Dana Alokasi Khusus (DAK) dari

---

<sup>45</sup>Hasil wawancara dengan Bapak Simon MP. Siregar, selaku Kasi Monitoring dan Evaluasi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara pada tanggal 10 Februari 2020 di Medan.

Pemerintah Pusata, sedangkan sumber pendanaan pembangunan Pariwisata Danau Toba untuk Pemerintah Kabupaten/Kota bersumber dari dana APBD Kabupaten/Kota dan Dana Alokasi Khusus yang dimohonkan kepada Pemerintah Pusat.

Pemerintah Provinsi Sumatera dalam melakukan pembangunan Pariwisata Danau Toba hanya berwenang melakukan pembangunan di bidang 1) pembangunan petunjuk jalan dan rambu jalan, 2) pembangunan res area, 3) pembangunan kios cinderamata, 4) pembangunan jalan setapak/jogging trek, 5) pembangunan gapura pintu masuk, 6) pembangunan sarana ibadah/mushola, 7) pembangunan pos pengamanan, 8) pembangunan touris informasi centre (TIC), 9) pembangunan toilet bersih, 10) pembangunan infrastruktur pendukung, 11) pembangunan taman dan panggung, dan 12) pembangunan sarana permainan anak.

Berdasarkan pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam pembangunan pariwisata Danau Toba yaitu melakukan pembangunan 1) pembangunan petunjuk jalan dan rambu jalan, 2) pembangunan res area, 3) pembangunan kios cinderamata, 4) pembangunan jalan setapak/jogging trek, 5) pembangunan gapura pintu masuk, 6) pembangunan sarana ibadah/mushola, 7) pembangunan pos pengamanan, 8) pembangunan touris informasi centre (TIC), 9) pembangunan toilet bersih, 10) pembangunan infrastruktur pendukung, 11) pembangunan taman dan panggung, dan 12) pembangunan sarana permainan anak.

### **C. Kendala dan Upaya Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan Kabupaten dalam Menjalankan Kewenangan Pembangunan Pariwisata Danau Toba**

Pemerintah Provinsi Sumatera Utara melalui Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara sangat berperan besar dalam proses pembangunan dan pengembangan Pariwisata Danau Toba. Hal ini dapat dilihat dari 12 kewenangan pembangunan yang tercantum dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 5 Tahun 2018 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataaan Provinsi Sumatera Utara Tahun 2017-2025.

Menjalankan peranan yang begitu besar sebagaimana tersebut di atas, tentunya tidak terlepas dari adanya kendala dalam menjalankan kewenangan pembangunan Pariwisata Danau Toba. Kendala tersebut bisa saja dapat terjadi dalam faktor intern Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara maupun kendala dari ekstern yang bersumber dari peranan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam pembangunan Pariwisata Dana Toba.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Simon MP. Siregar diketahui bahwa:

Kalau untuk kewenangan tidak ada masalah, karena kabupaten/kota punya territorial sendiri tapi kalau provinsi tidak ada, provinsi cuma bisa memplot. Yang menjadi masalah adalah dananya, kalau bisa banyakkan saja dananya, biar Pemerintah Provinsi bisa bangun dimana-mana.<sup>46</sup>

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat dipahami bahwa kendala untuk kewenangan pembangunan pariwisata tidak ada masalah, baik itu dari segi

---

<sup>46</sup>Hasil wawancara dengan Bapak Simon MP. Siregar, selaku Kasi Monitoring dan Evaluasi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara pada tanggal 10 Februari 2020 di Medan.

koordinasi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota maupun dalam proses pelaksanaan pembangunan Pariwisata Danau Toba. Namun yang menjadi masalah adalah minimnya anggaran yang dianggarkan dalam APBD Provinsi Sumatera Utara untuk pembangunan Pariwisata di Provinsi Sumatera Utara, khususnya untuk pembangunan kawasan Pariwisata Danau Toba. Besar kecilnya anggaran yang dikucurkan untuk pembangunan Pariwisata akan menunjukkan terhambat atau tidaknya proses pelaksanaan pembangunan Pariwisata Danau Toba.

Berdasarkan keterangan Direktur Utama Badan Pelaksana Otorita Danau Toba, Bapak Arie Prasetyo sebagaimana dikutip oleh News.detik.com bahwa terdapat beberapa isu yang menjadi penghambat dalam proses pembangunan danau toba, antara lain masalah lingkungan, masalah komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat hingga masalah detail-detail pembatasan tonase kendaraan yang melintas di kawasan Danau Toba.<sup>47</sup>

Walaupun pemerintah sudah melakukan berbagai usaha dan terobosan baru dengan melahirkan berbagai ide dan kebijaksanaan seperti membangun jalan untuk menuju ke objek wisata Danau Toba dan membangun sarana dan prasarana, namun ternyata dalam kondisi Pariwisata Danau Toba tidak terlepas dari berbagai permasalahan dan kendala yang perlu dibenahi secara serius. Seperti yang terdapat pada objek wisata Danau Toba ini banyak sekali unsur penghambat atau kendala yang ditemui dalam usaha pengembangannya sehingga fasilitas yang dibutuhkan dalam usaha pengembangannya juga tidak ditemui pada objek wisata

---

<sup>47</sup>Budi Warsito. "BPODT ungkap penghambat Danau Toba Jadi Kawasan Pariwisata Internasional", melalui <https://news.detik.com/>, diakses pada tanggal 24 Februari 2020 Pukul 12.04 WIB.

tersebut.<sup>48</sup>

Fasilitas itu berupa, masih ada jalan belum memadai, kecil dan belum diaspal untuk transportasi menuju ketempat pariwisata Danau Toba tersebut. Selain itu, sarana transportasi berupa angkot untuk membawa wisatawan kesana tidak ada dan hanya bisa menggunakan transportasi pribadi kemudian villa atau tempat penginapan bagi wisatawan asing masih kurang, serta masih kurangnya warung-warung tempat makan bagi wisatawan, khususnya rumah makan yang berlabel halal. Hal lain yang tidak ada kursi-kursi untuk tempat santai.<sup>49</sup>

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat dipahami bahwa masih terdapat kendala yang harus dibenahi oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam melakukan pembangunan Pariwisata Danau Toba, khususnya dalam pembangunan fasilitas dan akses jalan yang memadai.

Menurut analisis peneliti pembangunan infrastruktur sangat menunjang pengembangan wisata Danau Toba. Bagi masyarakat luar daerah yang tidak terbiasa dengan perjalanan jauh dengan keadaan jalannya yang sebahagian belum diaspal, Villa tempat penginapan yang masih kurang dan mahal serta lain sebagainya, pengunjung menimbang untuk berangkat ke daerah objek Danau Toba tersebut karena banyak kendala yang dihadapi, sementara pengunjung melakukan perjalanan untuk mencari kesenangan dan kenyamanan.

Adapun upaya yang sudah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi dan

---

<sup>48</sup>Hasil wawancara dengan Bapak Simon MP. Siregar, selaku Kasi Monitoring dan Evaluasi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara pada tanggal 10 Februari 2020 di Medan.

<sup>49</sup>Hasil wawancara dengan Bapak Simon MP. Siregar, selaku Kasi Monitoring dan Evaluasi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara pada tanggal 10 Februari 2020 di Medan.

Pemerintah Kabupaten/Kota dalam mengatasi kendala dan hambatan tersebut berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Simon MP. Siregar, yaitu:

Upaya pemerintah baik dari Pemerintah pusat maupun daerah saling bekerja sama dalam menggalakkan dan memasarkan Danau Toba ke masyarakat luar daerah khususnya masyarakat umum. Selain itu pemerintah mempersiapkan masyarakat agar tidak canggung dalam menghadapi wisatawan agar menjadi tuan rumah yang memiliki sikap ramah tamah, sikap terbuka menerima wisatawan asing dengan memegang teguh identitas daerah atau kebudayaan daerah.

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat dipahami bahwa salah satu upaya Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam mengatasi kendala-kendala pembangunan Pariwisata Danau Toba sebagaimana tersebut di atas adalah dengan menggalakkan proses pemasaran Destinasi Danau Toba ke masyarakat luas dan melakukan pelatihan dan sosialisasi kepada masyarakat sekitar kawasan Pariwisata Danau Toba untuk dapat menjadi tuan rumah yang memiliki sopan santun yang baik sehingga pengunjung yang datang ke kawasan Pariwisata Danau Toba merasa nyaman dan tentram.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Simon MP. Siregar diketahui bahwa:

Pemerintah Provinsi mengharapkan Danau Toba itu pembangunannya berkelanjutan dan yang paling penting dalam pembangunan pariwisata Danau Toba adalah pemberdayaan masyarakat. Untuk apa Pemerintah Provinsi membangun kawasan kalau tidak memakmurkan masyarakat setempat. Jadi konsep pembangunan pariwisata Danau Toba itu perlu adanya dibangun dan diciptakan lembaga-lembaga desa pariwisata yang bisa berupa turunan dari BUMDES. Jadi ada satu pengelola pariwisatanya. Sehingga penghasilan dari pemasukan pariwisata itu dapat menambah income pendapatan masyarakat desa.

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat dipahami bahwa dalam menjalankan pembangunan Pariwisata Danau Toba Pemerintah Provinsi berharap proses pembangunan Pariwisata Danau Toba tetap dilanjutkan secara berkesinambungan serta harus memperhatikan kesejahteraan masyarakatnya. Proses pembangunan Pariwisata Danau Toba diharapkan dapat membangkitkan ekonomi masyarakat dengan melibatkan masyarakat sekitar sebagai pelaku penyedia jasa dan layanan Pariwisata Danau Toba.

Berdasarkan pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa kendala dan upaya Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan Kabupaten dalam menjalankan kewenangan pembangunan pariwisata Danau Toba antara lain terkendala dalam bidang lingkungan yang saling berkaitan dengan 8 Kabupaten/Kota sehingga mempersulit koordinasi dalam pembangunan Pariwisata Danau Toba. Kemudian hambatan lain yang menghambat pembangunan Pariwisata Danau Toba yaitu kurangnya sosialisasi kepada masyarakat sekitar Pariwisata Danau Toba, serta hambatan dan minimnya anggaran yang dianggarkan Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota dalam APBD masing-masing.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan pada bab sebelumnya, maka hasil penelitian ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pengaturan hukum tentang kewenangan Pemerintah Provinsi dalam pembangunan di daerah kabupaten antara lain sudah diatur dalam Pasal 11, 12 dan Pasal 13 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian diatur juga dalam Pasal 6, Pasal 7 ayat (2), (3) dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antar Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota serta lampirannya.
2. Kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dalam pembangunan pariwisata Danau Toba yaitu melakukan pembangunan 1) pembangunan petunjuk jalan dan rambu jalan, 2) pembangunan res area, 3) pembangunan kios cinderamata, 4) pembangunan jalan setapak/jogging trek, 5) pembangunan gapura pintu masuk, 6) pembangunan sarana ibadah/mushola, 7) pembangunan pos pengamanan, 8) pembangunan touris informasi centre (TIC), 9) pembangunan toilet bersih, 10) pembangunan infrastruktur pendukung, 11) pembangunan taman dan panggung, dan 12) pembangunan sarana permainan anak.
3. Kendala dan upaya Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan Kabupaten dalam menjalankan kewenangan pembangunan pariwisata Danau Toba

antara lain terkendala dalam bidang lingkungan yang saling berkaitan dengan 8 Kabupaten/Kota sehingga mempersulit koordinasi dalam pembangunan Pariwisata Danau Toba. Kemudian hambatan lain yang menghambat pembangunan Pariwisata Danau Toba yaitu kurangnya sosialisasi kepada masyarakat sekitar Pariwisata Danau Toba, serta hambatan dan minimnya anggaran yang dianggarkan Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota dalam APBD masing-masing.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan hasil penelitian di atas, peneliti memberikan beberapa saran, yaitu:

1. Disarankan kepada Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara untuk membuat Peraturan Daerah Provinsi yang secara khusus mengatur tentang proses pembangunan dan pengembangan Pariwisata Danau Toba.
2. Disarankan kepada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara untuk meningkatkan koordinasinya dalam pembangunan Pariwisata Danau Toba baik itu koordinasi kepada BPODT maupun dengan Pemerintah Kabupaten/Kota yang terdapat di wilayah Pariwisata Danau Toba.
3. Disarankan kepada Pemerintah Provinsi untuk meningkatkan perannya dalam pembangunan Pariwisata Danau Toba, baik itu dalam bentuk penganggaran maupun dalam bentuk pembinaan kepada pelaksana Pariwisata Danau Toba.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Aminuddin Ilmar. 2014. *Hukum Tata Pemerintahan*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Eka Nam Sihombing. 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Yogyakarta: Ruas Media.
- Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Skripsi*. Medan: Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- J. Suyuthi Pulungan. 1997. *Fiqh Siyasah, Ajaran Sejarah dan Pemikiran*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Jimly Asshiddiqie. 2016. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta : Sinar Grafika.
- Marwan Mas. 2018. *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Depok: Rajawali Pers.
- Ridwan HR. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Soerjono Soekanto. 2018. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sugiyono. 2019. *Metode Penelitian Kuantitatif, kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Titik Triwulan Tutik. 2015. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Prendamedia Group.
- W. Riawan Tjandra. 2019. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.

### B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antar Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010-2025.

Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2016 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba.

Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba dan Sekitarnya.

Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba.

Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 123 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Dana Alokasi Khusus.

Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 3 Tahun 2018 tentang Petunjuk Operasional Pengelolaan Dana Alokasi Khusus Fisik Bidang Pariwisata.

### **C. Internet**

Anonim. “*Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah-UU No. 23/2014*” melalui <http://pemerintah.net>, diakses Rabu, 7 Agustus 2019, Pukul 21.21 Wib.

Anonim. “*Konsep Pengembangan Pariwisata*” melalui <http://pariwisataindonesia2015.blogspot.com>, diakses Sabtu, 7 September 2019, Pukul 11.50 Wib.

Budi Warsito. “BPODT ungkap penghambat Danau Toba Jadi Kawasan Pariwisata Internasional”, melalui <https://news.detik.com/>, diakses pada tanggal 24 Februari 2020 Pukul 12.04 WIB.