

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Pariwisata berasal dari bahasa sansekerta yaitu “pari” yang berarti banyak, berkali-kali, berputar-putar dan “wisata” berarti perjalanan, bepergian. Pariwisata mengandung tiga unsur yakni manusia sebagai pelaku wisata, tempat sebagai unsur fisik terjadinya kegiatan, dan waktu sebagai tempo menghabiskan perjalanan, sebagaimana diungkapkan Wahab dikutip (Utama, 2014: 21). Pariwisata dipahami sebagai kegiatan perjalanan dari satu tempat ke tempat lain untuk menemukan pengalaman. Kegiatannya dilakukan dengan motif bersenang-senang, bersantai, mengisi waktu luang, studi, kegiatan agama, dan aktifitas olahraga (Isdarmanto, 2017: 4).

Kegiatan pariwisata merupakan kegiatan yang bermanfaat bagi manusia. Berwisata menjadi salah satu cara manusia untuk memenuhi kebutuhan batin. Manusia akan menemukan kepuasan dan kesenangan diri. Selain itu, membantu memperbaiki kualitas fisik dan psikis sehingga esensial dalam memenuhi kebutuhan *live balancing* (keseimbangan hidup) manusia dari aktifitas sehari-hari.

Fenomena kebutuhan manusia akan wisata menjadi peluang negara-negara dalam membangun kepariwisataan. Pariwisata mampu mengangkat kondisi perekonomian negara menjadi lebih baik. Pariwisata melahirkan berbagai macam industri dan sumber pekerjaan. Mempengaruhi pergerakan kebutuhan devisa yang

bersumber dari wisatawan mancanegara maupun pendapatan wilayah dari wisatawan domestik.

Dewasa ini, sektor industri pariwisata Indonesia sedang mengalami perkembangan yang cukup pesat. Salah satunya perkembangan destinasi wisata. Alam Indonesia yang indah, membuat negeri ini kaya destinasi wisata seperti pantai, pegunungan, hutan dan sebagainya. Kondisi ini menarik minat pemburu wisata yang berasal dari mancanegara maupun domestik. Setiap tahun, fluktuasi kunjungan cukup besar dan tergolong sibuk. Meskipun dalam situasi pandemi mengalami penurunan. Berikut data kunjungan wisata disajikan pada Tabel 1.1.

**Tabel 1.1. Data Jumlah Wisatawan di Indonesia Rentang 2018-2020**

| <b>Tahun</b>             | <b>Wisatawan<br/>Mancanegara</b> | <b>Wisatawan<br/>Domestik</b> | <b>Total</b>         |
|--------------------------|----------------------------------|-------------------------------|----------------------|
| 2018                     | 15.810.305                       | 303.403.888                   | 319.214.193          |
| 2019                     | 16.108.600                       | 722.158.733                   | 738.267.333          |
| 2020                     | 4.052.923                        | 518.588.962                   | 522.641.885          |
| <b>Total Keseluruhan</b> | <b>35.971.828</b>                | <b>1.544.151.583</b>          | <b>1.580.123.411</b> |

*Sumber: Badan Pusat Statistik, 2022*

Melihat angka kunjungan yang cukup besar maka wisata sudah menjadi kebutuhan primer. Pemikiran tersebut menjadi dasar *Charter for Leisure* (Piagam Waktu Luang) yang direvisi oleh *World Leisure Organization* pada tahun 2000. Piagam Waktu Luang berfokus pada pentingnya pemerhatian terhadap masalah kesehatan dan pendidikan. Dalam hal ini, diperlukan kewajiban pemerintah dalam memberikan akses terbaik bagi kegiatan di waktu luang dan rekreasi masyarakat, memberikan kesempatan dalam mengembangkan relasi antar manusia, integrasi sosial, pengembangan identitas budaya dan persahabatan Internasional (Suwena

and Widyatmaja, 2017: 55). Asumsi tersebut juga dapat diamati bahwa wisata sudah menjadi gaya hidup manusia, sehingga menjadi kebutuhan yang tidak dapat dikesampingkan.

Dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang dikeluarkan oleh Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 1948, hak berwisata menjadi salah satu hak asasi yang harus dihormati, dipenuhi dan dilindungi. Pada Pasal 24 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dinyatakan, *“Everyone has the right to rest and leisure, including reasonable limitation of working hours and periodic holidays with pay”* (Setiap orang berhak atas istirahat dan liburan, termasuk pembatasan-pembatasan jam kerja yang layak dan hari liburan berkala, dengan tetap menerima upah). Negara-negara di dunia telah melakukan ratifikasi dan mengadopsi nilai tersebut dalam sejumlah peraturan termasuk Indonesia.

Indonesia sebagai negara hukum yang menjunjung tinggi hak asasi manusia, mengatur hak berwisata dalam konstitusi negara. Dalam Pasal 28C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “setiap orang memiliki hak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasar, memperoleh pendidikan dan manfaat ilmu pengetahuan dan teknologi, seni budaya, untuk meningkatkan kesejahteraan manusia”.

Secara eksplisit, pengaturan kepariwisataan diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata. Selanjutnya Undang-Undang Kepariwisata pada Pasal 1 angka 4 mendefinisikan kepariwisataan sebagai seluruh kegiatan yang berkaitan dengan pariwisata, bersifat multidimensi serta multidisiplin timbul menjadi wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara

wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, pemerintah, pemerintah daerah, dan pengusaha.

Destinasi pariwisata meliputi kawasan geografis yang berada pada satu atau lebih wilayah administratif yang memiliki daya tarik wisata, fasilitas umum, fasilitas pariwisata, aksesibilitas, serta masyarakat yang saling terkait dan melengkapi tercapainya tujuan kepariwisataan. Jika diklasifikasikan, destinasi wisata terdiri atas sarana dan prasarana. Namun, pada kenyataannya banyak destinasi wisata yang belum memiliki pengelolaan yang baik dari segi mutunya.

Sarana dan prasarana wisata yang buruk dapat memberikan efek negatif bagi keamanan dan keselamatan pengunjung. Aspek keamanan dan keselamatan dalam dunia pariwisata merupakan kebutuhan yang tidak dapat dihindari karena menjadi daya pikat tujuan wisata. Persepsi risiko keamanan dan keselamatan dapat mempengaruhi wisatawan untuk melakukan permintaan wisata. Wisatawan akan membatalkan pembelian produk, jika berasumsi destinasi yang ditawarkan tidak memiliki tingkat keamanan dan keselamatan yang terjamin (Suharto, 2016: 292).

Keamanan wisata memiliki hubungan dengan komponen kejahatan, teroris, perang dan kerusuhan. Insiden keamanan wisatawan yang kerap terjadi dapat berbentuk pencurian, pencopetan, perampokan, pemerkosaan, pembunuhan, penculikan dan sebagainya (Soehardi, 2021: 23). Keamanan juga kerap diartikan sebagai keadaan aman dan tenteram. Keamanan sering dikaitkan dengan upaya mencegah rasa sakit, memberikan rasa aman dalam aktifitas, mengurangi stres dan meningkatkan kesehatan.

Keamanan dalam berwisata sering didandingkan dengan aspek keselamatan. Keselamatan diartikan sebagai kondisi seseorang atau lebih yang

terhindar dari segala bentuk ancaman bahaya/kecelakaan. Menurut Yudistira dan Susanto dalam (Hermawan, 2017: 150-151), menyebutkan bahwa program keselamatan dan kesehatan adalah segala bentuk kegiatan berupa pengembangan mekanisme perencanaan manajemen risiko kecelakaan. Untuk mencapai keselamatan berwisata perlu dilaksanakan perlindungan terhadap kejadian yang menimbulkan kerugian bagi wisatawan.

Dalam Pasal 20 Undang-Undang Kepariwisata menegaskan bahwa wisatawan memiliki hak antara lain: menerima informasi akurat terkait daya tarik wisata; pelayanan pariwisata sesuai standar; perlindungan hukum dan keamanan; pelayanan kesehatan; perlindungan hak pribadi; dan perlindungan asuransi untuk kegiatan pariwisata berisiko tinggi. Seperangkat hak tersebut merupakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh para pelaku usaha wisata khususnya yang berkaitan dengan keamanan dan keselamatan seperti hak mendapatkan perlindungan hukum dan keamanan serta asuransi guna menciptakan iklim keadilan.

Relevan dengan hak konsumen dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Selanjutnya Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyebutkan bahwa setiap konsumen berhak atas informasi yang jelas, benar, dan jujur; hak mendapatkan keamanan, keselamatan, dan kenyamanan; hak mendapatkan pembinaan dan advokasi; bahkan kompensasi dari pihak pengelola apabila mengalami kerugian. Undang-Undang Perlindungan Konsumen juga dapat menjadi payung hukum tanggung jawab penyelenggara wisata.

Implementasi Undang-Undang Kepariwisata, Undang-Undang Perlindungan Konsumen, dan peraturan lainnya yang menyangkut perlindungan terhadap wisatawan

sesungguhnya upaya dalam membangun sikap tanggung jawab pengelola wisata atas kerugian yang masih banyak dialami wisatawan di Indonesia. Misalnya, pada kasus kecelakaan laut yang dialami oleh 3 orang anak di Pantai Indah Kalangan Kabupaten Tapanuli Tengah pada tahun 2015 mendapatkan pertanggung jawaban dari pihak pengelola wisata berupa perobatan dan asuransi (Sinaga, 2017). Sebaliknya berbeda dengan tanggung jawab pengelola Taman Wisata Alam Mayang di Kota Pekanbaru, pada rentang tahun 2017-2018 banyak wisatawan yang mengalami kerugian akibat sistem keamanan dan keselamatan yang kurang baik. Mengacu dari beberapa kasus yang terjadi seperti pengunjung mengalami kejambretan, mengalami luka saat bermain di Taman, dalam kasus ini perusahaan tidak bertanggung jawab atas kerugian tersebut.

Berdasarkan uraian diatas, masih terdapat pengelola wisata yang tidak menjalankan kewajibannya dalam memberikan keamanan dan keselamatan wisatawan. Undang-Undang Kepariwisata dan Undang-Undang Perlindungan Konsumen sudah sangat jelas bahwa pengelola wisata wajib menciptakan kenyamanan, keamanan dan keselamatan pengunjung dan bertanggung jawab atas kerugian yang dialami.

Kabupaten Serdang Bedagai merupakan daerah di Provinsi Sumatera Utara terletak pada Pesisir Pantai Timur Sumatera berbatasan dengan Selat Malaka. Kabupaten yang memiliki pantai sepanjang 95 km, menjadi gudang wisata bahari. Terdapat sejumlah pantai dengan panorama alam dan sejuta keunikan di Kabupaten Serdang Bedagai seperti Pantai Sialang Buah, Pantai Klang, Pantai Cemara Kembar, Pantai Wong Rame, Pantai *Mangrove*, Pantai Bali Lestari, Pantai Pondok Permai, Pantai Cermin dan sebagainya. Diantara sejumlah pantai tersebut, Sialang Buah menjadi salah satu destinasi yang cukup ramai dikunjungi oleh wisatawan.

Pantai Sialang Buah terletak di Dusun II Desa Sialang Buah Kecamatan Teluk Mengkudu Kabupaten Serdang Bedagai. Pantai dengan ciri khas pondok tradisional buka setiap hari mulai pukul 08:00-17:00 WIB. Pantai tersebut dikelola secara kolektif oleh masyarakat lokal. Dalam sistem pengelolaan Pantai Sialang Buah terdiri atas pengelolaan pintu masuk dan pengelolaan di bagian dalam objek wisata. Bapak Fernando Siahaan dan Ibu Rosmawati Panjaitan sebagai koordinator pelaksana pengelolaan Pantai Sialang Buah mengatur perihal administrasi pintu masuk meliputi manajemen retribusi. Pengelolaan bagian dalam wisata Pantai Sialang Buah meliputi atraksi, akomodasi dan sebagainya cenderung dikelola masyarakat dan Kelompok Sadar Wisata (POKDARWIS) Sialang Buah Indah.

Pantai Sialang Buah termasuk pantai yang sering dikunjungi oleh wisatawan khususnya masyarakat lokal. Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Pariwisata Kabupaten Serdang Bedagai, jumlah kunjungan di Pantai Sialang Buah cukup ramai. Berikut data kunjungan wisatawan di Pantai Sialang Buah rentang 2016-2020 sebagaimana disajikan pada Tabel 1.2.

**Tabel 1.2. Data Jumlah Wisatawan Pantai Sialang Buah Rentang 2016-2020**

| <b>Tahun</b>             | <b>Jumlah Kunjungan Wisatawan</b> |
|--------------------------|-----------------------------------|
| 2016                     | 12.670                            |
| 2017                     | 14.134                            |
| 2018                     | 7.658                             |
| 2019                     | 16.206                            |
| 2020                     | 4.640                             |
| <b>Total Keseluruhan</b> | <b>55.308</b>                     |

*Sumber: Data Sekunder Dinas Pariwisata Kabupaten Serdang Bedagai, 2022*

Kemudian lonjakan wisatawan di Pantai Sialang Buah pada tahun 2022 terjadi peningkatan yang drastis. Menurut Alpiani Ridho Tambunan selaku Ketua Pokdarwis Sialang Buah Indah dan juga menjalankan fungsi pengelolaan Pantai Sialang Buah menyebut bahwa rentang bulan Januari-Februari 2022, kunjungan wisata mencapai 16.500 wisatawan. Menurut pengelola, jumlah kunjungan setiap hari cukup banyak dan puncaknya di setiap hari libur. Namun sayang, peningkatan jumlah kunjungan tidak disertai dengan pelayanan yang cukup baik khususnya dalam hal sarana dan prasarana.

Berdasarkan hasil pengamatan, masih ditemukan sampah seperti plastik, ranting tajam, limbah kerang, karang dan sebagainya berhamburan berpotensi melukai pengunjung yang berjalan di bibir pantai. Begitupula dengan sistem keamanan dan keselamatan yang masih dirasakan kurang seperti tidak adanya rambu peringatan, terdapat pondok yang berdiri di atas tanah abrasi, pos penjaga sewaktu-waktu tidak dijaga sehingga masyarakat luar bisa masuk dengan mudah dan sebagainya. Hal tersebut tentu dapat berpotensi memberikan kerugian bagi wisatawan.

Menurut Alpiani Ridho Tambunan, kerugian lain yang pernah dialami wisatawan di Pantai Sialang Buah yaitu insiden tenggelam. Kecelakaan saat berenang terjadi pada tanggal 4 Januari 2022. Seorang wisatawan yang tenggelam nyaris meninggal dunia. Pria tersebut berenang di Kuala Baru atau Kuala Terbelah yang menjadi tempat keluar masuknya sampan nelayan. Lebih lanjut, pria tersebut tidak mengetahui Kuala Baru memiliki morfologi tanah yang dalam dan berlumpur ditambah air sedang pasang. Pada saat itu, korban hanya ditolong dengan kemampuan seadanya dari masyarakat sekitar.



Pantai memang memiliki potensi risiko bagi wisatawan tenggelam. Dalam laporan *World Health Organization*, tenggelam yang menduduki peringkat kedua penyumbang korban jiwa setelah kecelakaan lalu lintas. Risiko dapat terjadi dikarenakan ketidakmampuan wisatawan berenang ketika menghadapi dinamika fisik pantai seperti *rip current*, gelombang *swell*, dan *plugging*, kedalaman curam, pasang surut dan angin kencang (Taofiqurohman, 2021: 49).

Dinamika Pantai Sialang Buah ternyata tidak hanya pada ancaman tenggelam. Melainkan terdapat banyak hal yang sebenarnya dapat menimbulkan potensi bahaya dalam aspek keamanan dan keselamatan pengunjung wisata. Bahaya sebagai kondisi yang timbul karena faktor alam maupun perbuatan manusia, yang berpotensi menimbulkan kerusakan atau menghilangkan nyawa manusia, sebagaimana diungkapkan Grift dikutip (Muntasib *et al.*, 2018: 15).

Selain itu, potensi diserang hewan laut juga menjadi bahaya yang dapat mengancam keselamatan wisatawan. Di Kawasan Pantai Kabupaten Serdang Bedagai masih ditemukan hewan-hewan seperti ular laut dan ubur-ubur yang sewaktu-waktu dapat mencelakai pengunjung. Mengingat rata-rata wisatawan yang berkunjung di Pantai khususnya Pantai Sialang Buah memiliki aktifitas bermain dan berenang. Hal ini tentu berpotensi mendapatkan serangan dari hewan-hewan laut tersebut.

Kemudian, pengelola dan pemerintah tampaknya masih kurang memperhatikan aktifitas usaha masyarakat yang berada di Pantai Sialang Buah, misalnya usaha pondok wisata. Terdapat pondok-pondok wisata yang berdiri diatas tanah abrasi yang terus menerus dihantam oleh ombak pantai. Sebelumnya, belasan pondok di Pantai Sialang Buah pernah roboh diterjang ombak besar pada tanggal 7 Oktober 2021 (Aqmarul,

2021) dilansir ([www.sumut.indozone.id](http://www.sumut.indozone.id)). Hal ini tentu dapat membahayakan pengunjung wisata, melihat pada pengamatan awal masih terdapat wisatawan berkunjung dan menyewa pondok di tengah ombak besar. Padahal dalam Peraturan Daerah Kabupaten Serdang Bedagai Nomor 9 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Objek Wisata Pesisir Pantai dan Sungai di Kabupaten Serdang Bedagai sudah mengatur terkait standar usaha pendirian bangunan usaha yang di pesisir pantai. Selanjutnya Pasal 6 Angka 2 Perda Kab. Serdang Bedagai POWPPS menyatakan dilarang membuka usaha atau berjualan di sepanjang sepadan pantai dan sungai sepanjang 15 meter dari titik pasang tertinggi dan terendah. Namun, pengelola pondok wisata tetap beroperasi menjajakan usaha pondok ke setiap wisatawan meskipun keberadaan usaha tersebut melanggar syarat berdirinya usaha di sepadan Pantai.

Mengulas kembali peraturan tentang pariwisata, pada Pasal 26 huruf d Undang-Undang Kepariwisata menentukan bahwa “setiap pengusaha pariwisata memiliki kewajiban memberikan kenyamanan, keramahan, perlindungan keamanan dan keselamatan”. Begitu juga upaya pemberian asuransi pada usaha yang memiliki resiko yang tinggi seperti wisata selam, arung jeram, panjat tebing, permainan *jet coaster*, dan mengunjungi wisata tertentu seperti satwa liar di alam bebas.

Melihat kondisi Pantai Sialang Buah yang masih menemukan kendala-kendala yang dapat memberikan dampak negatif bagi pengalaman wisatawan khususnya dari segi keamanan dan keselamatan pengunjung. Maka, sudah sepatutnya menjadi tanggung jawab pengelola wisata untuk memberikan rasa aman dan selamat bagi wisatawan yang berkunjung. Tanggung jawab yang dilakukan tentunya bersumber dari hak yang seharusnya didapatkan oleh wisatawan dan kewajiban yang seharusnya

dilaksanakan oleh pengelola wisata. Berawal dari fenomena tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“KEWAJIBAN DAN TANGGUNG JAWAB PENGELOLA WISATA ATAS KEAMANAN DAN KESELAMATAN WISATAWAN (Studi Kasus di Objek Wisata Pantai Sialang Buah Kabupaten Serdang Bedagai)”**.

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Identifikasi masalah merupakan tahapan inventarisasi masalah yang akan dicari jawabannya. Identifikasi masalah pada latarbelakang diatas antara lain:

1. Masih terdapat pengelola wisata di Indonesia yang tidak menjalankan kewajiban dalam memberikan keamanan dan keselamatan wisatawan.
2. Masih terdapat pengelola wisata yang tidak bertanggung jawab atas kerugian yang dialami wisatawan.
3. Masih ditemukan sampah seperti plastik, kulit kerang, karang, ranting dan sebagainya yang berpotensi melukai wisatawan di Pantai Sialang Buah.
4. Masih ditemukan potensi serangan hewan laut di Pantai Sialang Buah.
5. Sarana dan prasarana keamanan serta keselamatan Pantai Sialang Buah yang kurang baik berpotensi menyebabkan kerugian wisatawan.
6. Terdapat bangunan usaha yang masih tidak mengikuti standar hukum berlaku dan membahayakan wisatawan.
7. Terjadinya insiden kecelakaan yang merugikan wisatawan saat berenang di Pantai Sialang Buah hanya diberikan pertolongan seadanya dari masyarakat.

### **1.3. Batasan Masalah**

Batasan masalah merupakan cara membatasi variabel penelitian. Batasan masalah penelitian ini yaitu: “Kewajiban dan Tanggung jawab pengelola wisata Pantai Sialang Buah atas keamanan dan keselamatan wisatawan”.

### **1.4. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah merupakan pertanyaan yang akan dicari jawabannya melalui serangkaian kegiatan penelitian (Sugiyono, 2017: 35). Berdasarkan batasan masalah yang diteliti, maka dapat dirumuskan permasalahan antara lain:

1. Bagaimana kewajiban dan tanggung jawab pengelola wisata Pantai Sialang Buah atas keamanan dan keselamatan wisatawan?
2. Apa yang menyebabkan hambatan kewajiban dan tanggung jawab pengelola wisata atas keamanan dan keselamatan wisatawan di Pantai Sialang Buah?
3. Apa upaya pengelola wisata dalam mengatasi hambatan kewajiban dan tanggung jawab atas keamanan dan keselamatan wisatawan di Pantai Sialang Buah?

### **1.5. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian adalah menemukan hasil dari rumusan masalah dari serangkaian kegiatan penelitian (Efendi dan Ibrahim, 2016: 170). Berdasarkan uraian tersebut, maka tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui tanggung jawab pengelola wisata Pantai Sialang Buah atas keamanan dan keselamatan bagi wisatawan?

2. Untuk mengetahui penyebab kewajiban dan tanggung jawab pengelola atas keamanan dan keselamatan bagi wisatawan di Pantai Sialang Buah?
3. Untuk mengetahui upaya pengelola wisata dalam mengatasi hambatan dalam menjalankan kewajiban dan tanggung jawab atas keamanan dan keselamatan bagi wisatawan di Pantai Sialang Buah?

#### **1.6. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian merupakan penjelasan hasil temuan baru dan kegunaan penelitian bagi perkembangan teori dan praktis (Efendi dan Ibrahim, 2016: 170). Manfaat penelitian ini diklasifikasikan sebagai berikut:

##### **1. Manfaat Teoretis**

Penelitian dapat memberikan kontribusi keilmuan bagi pengembangan objek wisata pantai di Kabupaten Serdang Bedagai ramah Hak Asasi Manusia sehingga menjamin perlindungan hak wisatawan. Penelitian menjadi pendalaman terhadap teori yang dipelajari penulis selama kuliah di Universitas Negeri Medan.

##### **2. Manfaat Praktis**

Penelitian dapat menjadi basis pijakan penelitian sejenis dan referensi penelitian para akademisi, penulis di bidang hukum, HAM dan Kewarganegaraan. Penelitian juga dapat berguna bagi upaya peningkatan mutu pelayanan wisata di Pantai Sialang Buah dari aspek keamanan dan keselamatan wisatawan.