

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bangsa Indonesia sedang mengalami perubahan pada seluruh kehidupan dan diharapkan semua warga Negara Indonesia untuk berupaya melakukan penyesuaian terhadap kemajuan dan perkembangan dunia. Disamping itu, pemerintah baik dari tingkat atas sampai tingkat bawah dan seluruh jajaran organisasi pemerintah yang lain dituntut untuk meningkatkan kualitas kerja karena hal ini merupakan konsekuensi logis terhadap fungsi dan kedudukan aparatur pemerintah itu sendiri sebagai abdi negara dan masyarakat yang dikaitkan dengan tanggung jawab aparatur pemerintah dalam mensukseskan pembangunan.

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sangat luas, banyak pulau besar dan kecil yang tersebar terpisahkan oleh lautan dan tidak mungkin pemerintah pusat untuk mengatur kesemuanya sehingga pembangunan wawasan tidak mungkin berjalan dengan baik tanpa pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah salah satunya yang terakhir adalah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang dibuat di era reformasi yang lebih mengutamakan kepada asas desentralisasi.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Pariwisata dapat dikaitkan dengan UUD 1945 yang diamandemen, khususnya berkaitan pasal 32 dan 33, yaitu : kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya; demokrasi ekonomi; keseimbangan

kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Selama empat dasawarsa pembangunan nasional, kebijakan kepariwisataan telah mengalami perubahan yang signifikan. Awalnya, pariwisata dipandang sebagai kegiatan pembangunan yang berbasiskan kebudayaan, kemudian sebagai salah satu andalan sektor ekonomi terutama bagi peningkatan penerimaan devisa.

Terakhir, sejak tahun 1999 sampai sekarang pariwisata dikembalikan pada konsep semula sebagai program pembangunan sosial budaya. Perubahan kebijakan tersebut telah membawa implikasi luas, baik pada kegiatan kepariwisataan itu sendiri, maupun bagi pengelolaan lingkungan alam, sosial dan budaya sebagai sumber daya yang menjadi andalan utama dalam kegiatan pariwisata.¹

Perubahan kebijakan pariwisata tersebut telah membawa dampak luas baik pada kegiatan kepariwisataan itu sendiri, maupun pemanfaatan lingkungan alam, sosial dan budaya sebagai sumber daya pariwisata. Beberapa hal ketidaksesuaian ada dalam kebijakan pariwisata Indonesia. Misalnya, hingga tahun '90-an, kebijakan pariwisata sangat bersifat sentralistik, ekonomi sentris dan eksploitatif dalam penerapannya. Hal tersebut diperkuat dengan penjelasan GBHN 1978 yang menunjukkan bahwa ciri utama pelaksanaan kebijakan kepariwisataan adalah memperbesar penerimaan devisa dengan segala daya upaya. Akibatnya, sisi penerimaan devisa meningkat. Namun, eksploitasi yang berlebihan merusak sumber daya alam dan budaya.

Keinginan pemerintah daerah untuk mewujudkan kemandiriannya perlu diberikan kewenangan penuh, terutama dalam mengelola sumber daya yang ada, menentukan kebijakan sendiri, memprioritaskan seluruh aparatur daerah agar mempunyai profesionalisme yang tinggi dan dapat memberi pelayanan terhadap masyarakat.

Dengan fenomena tersebut di atas, Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul berusaha untuk menata dan mengelola aspek yang berhubungan dengan sumber daya yang ada pada Kabupaten Bantul terutama dalam menangani pariwisata daerah. Bagi Pemerintah Daerah Bantul yang mempunyai potensi besar di sektor pariwisata merupakan pertimbangan logis untuk dikembangkan sebagai salah satu sektor andalan. Ini nampak pada banyaknya objek wisata yang terdapat di daerah tersebut salah satunya adalah Pantai Parang Tritis.

Peranan pemerintah daerah dalam mengembangkan sektor pariwisata sangatlah diperlukan, mengingat pariwisata dalam pembangunan daerah pada garis besarnya menitikberatkan pada tiga segi yakni segi ekonomis (sumber devisa pajak), segi fisik dan segi sosial (penciptaan lapangan kerja). Untuk memperlancar dan mempercepat hasil pembangunan pariwisata tersebut maka Kantor Pawisata Kabupaten Bantul selaku penggerak utama dalam mengembangkan pariwisata perlu melakukan strategi dalam pengembangan pariwisata daerah mengingat persaingan dunia wisata yang cukup kompetitif.

Sebagaimana sebuah bentuk pengembangan ekonomi maka

bisnis memerlukan rencana yang baik bila ingin sukses dalam objek yang implisit maupun eksplisit. Pengembangan pariwisata tidak akan optimal apabila pada suatu sektor hanya dipengaruhi oleh pengusaha pribadi untuk kepentingan mereka sendiri. Di sektor, lain bila sektor pariwisata didominasi oleh masyarakat. Hal ini tidak mungkin untuk mengembangkan secara optimal pada sektor ekonomi.

Secara empiris dapat ditunjukkan bahwa dalam pengembangan pariwisata harus dihilangkan rencana yang kuno dan tidak banyak menguntungkan tetapi dari tuntutan paradigma kita harus menggunakan rencana yang tidak fleksibel dan kreatif. Pengembangan adalah tidak terbatas dengan membuat tempat serta pembuatan lingkungan semata-mata.² Rencana pengembangan seharusnya mencoba merubah suatu objek lingkungan menjadi objek yang baik sehingga menarik perhatian wisatawan.

Untuk melaksanakan rencana strategis tersebut, Dinas Pariwisata Kabupaten Bantul perlu mengatur serta mendorong seksi-seksi yang ada untuk meningkatkan kinerja dalam pengembangan pariwisata daerah. Sehingga dalam pengembangan pariwisata daerah, pemerintah Kabupaten Bantul harus benar-benar menyiapkan sumber daya manusia yang produktif untuk bisa mendapatkan hasil yang optimal sehingga perlu adanya dukungan dari semua pihak.

E. Tinjauan Pustaka

Penyelenggaraan kepariwisataan diarahkan untuk peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur melalui peningkatan penerimaan negara (devisa), perluasan dan pemerataan kesempatan usaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, memperkaya kebudayaan nasional dengan tetap melestarikan kepribadian bangsa dan terpeliharanya nilai-nilai agama, mempererat persahabatan antar bangsa, memupuk rasa cinta tanah air, memperhatikan kelestarian fungsi dan mutu lingkungan serta mendorong pengembangan, pemasaran dan pemberdayaan produk nasional melalui pemanfaatan segala potensi sumber daya alam maupun sumber daya manusia.

Dalam mewujudkan tujuan penyelenggaraan kepariwisataan itu, diperlukan keterpaduan peranan Pemerintah, badan usaha dan masyarakat secara serasi, selaras dan seimbang agar dapat mewujudkan potensi pariwisata nasional yang memiliki kemampuan daya saing baik di tingkat regional maupun global. Potensi pariwisata nasional yang dimanfaatkan menjadi objek dan daya tarik wisata dapat berupa keadaan alam, flora, fauna, kebudayaan nasional dan kebudayaan daerah baik yang berwujud ide, kehidupan sosial maupun berupa benda hasil karya manusia yang perlu dijaga kelestariannya dalam rangka memperkukuh jati diri bangsa dalam rangka perwujudan Wawasan Nusantara.

Penyelenggaraan kepariwisataan harus memberi manfaat secara merata

... dan di seluruh tanah air, dimana setiap warga

negara berhak memperoleh kesempatan berperan dan menikmati hasilnya secara adil sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan dan darma baktinya yang diberikan kepada bangsa dan negara melalui kegiatan usaha pariwisata.

Agar kondisi yang mendukung penyelenggaraan kepariwisataan itu dapat tercipta, Pemerintah melaksanakan pembinaan dengan cara pengaturan, pemberian bimbingan, pengawasan, dan pengendalian terhadap masyarakat maupun usaha pariwisata. Dalam hal pengaturan, disamping menetapkan aturan dan mengendalikan perizinan, juga melaksanakan dan menerapkan hukum yang berlaku di bidang kepariwisataan secara konsisten. Pelaksanaan bimbingan diarahkan agar peran serta masyarakat dan usaha pariwisata yang menjadi pelaku utama dalam penyelenggaraan kepariwisataan dapat digerakkan dan digalang menjadi kekuatan nasional.

Dalam mengatur tentang pariwisata di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Pariwisata dan Peraturan Pemerintah Nomor Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 1996 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataaan.

Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Pariwisata menyatakan kepariwisataan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan pariwisata. Selanjutnya Pasal 3 menyatakan bahwa Penyelenggaraan kepariwisataan dilaksanakan dengan memperhatikan :

a. kemampuan untuk mendorong dan meningkatkan perkembangan

- b. nilai-nilai agama, adat istiadat, serta pandangan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat;
- c. kelestarian budaya dan mutu lingkungan hidup; dan
- d. kelangsungan usaha pariwisata.

Dinas Pariwisata Kabupaten Bantul dalam mengembangkan kepariwisataan di Kabupaten Bantul diperlukan kebijakan atau strategi untuk mewujudkannya. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia pengertian strategi adalah 1) Siasat, 2) Ilmu siasat, 3) Rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus.³ Sama seperti langkah-langkah manajemen yang sistematis dan komprehensif. Kelangsungan hidup dari suatu organisasi pariwisata tidak hanya tergantung pada reaksinya terhadap perubahan yang terjadi, tetapi tergantung pada kemampuan Pemerintah Bantul untuk turut menciptakan perubahan dan usaha untuk mengarahkan situasi yang dijumpai situasi yang menguntungkan.

Dalam sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, rencana strategis merupakan langkah awal yang harus dilakukan oleh instansi pemerintah agar mampu menjawab tuntutan lingkungan strategi lokal, nasional, dan global dan tetap berada dalam tatanan sistem administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Setiap organisasi memiliki strategi, karena tentu saja untuk mewujudkan tujuan-tujuannya organisasi harus punya rencana kegiatan.

Strategi organisasi tampak pada pola-pola tujuannya, kebijakannya, program-programnya, kegiatan, keputusan dan pengalokasian, sumber dayanya.

Pendapat ahli yang termasuk pada pandangan pertama adalah definisi dari Thomas R. Dye: "Kebijakan publik adalah semua pilihan atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu"⁴.

Selanjutnya para ahli yang termasuk kubu yang pertama melihat kebijakan publik dalam ketiga lingkungan yakni perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Ini berarti bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Selanjutnya kubu kedua lebih melihat pada kebijakan publik sebagai rangkaian keputusan dan tindakan sebagaimana yang dikemukakan oleh Presma dan Wildavsky yang menyebutkan bahwa : "Kebijakan publik adalah suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan"⁵

Pengelola kegiatan pariwisata sangat diperlukan dalam rangka menahan wisatawan untuk tinggal lebih lama di daerah tujuan wisata dan bagaimana agar wisatawan lebih menikmati lingkungan sekitar dengan nyaman selama melakukan perjalanan wisata.

4. R. Dye, *Public Policy: The Art of the Possible*, McGraw-Hill, New York, 1970, hal. 15

Kepariwisataan merupakan suatu pemahaman dan pendekatan multidimensi dengan aktivitas-aktivitas yang melibatkan kehidupan dan kegiatan-kegiatan ekonomi yang berbeda, sehingga tidaklah berlebihan apabila pendefinisian kepariwisataan sulit dilaksanakan.

Sasaran pariwisata ditujukan pada masyarakat umum atau luas sehingga sasaran pariwisata bagi masyarakat luas dapat menjadi dua bagian, yaitu:

1) Bagi wisatawan dalam negeri (domestik)

ialah bahwa sasaran pariwisata ini khususnya ditujukan bagi masyarakat di dalam negeri itu sendiri.

2) Bagi masyarakat luar negeri (mancanegara)

Ialah sasaran pariwisata ditujukan bagi wisatawan-wisatawan mancanegara, untuk berkunjung pada objek-objek wisata yang ada dengan menonjolkan kelebihan yang dimiliki suatu daerah.

Adapun sarana pariwisata di Daerah Kabupaten Bantul, ditujukan bagi masyarakat dalam negeri (domestik) maupun wisatawan mancanegara, yaitu dengan memperkenalkan atau menunjukkan suatu daya tarik tersendiri yang dimiliki oleh Daerah Kabupaten Bantul.

Pembangunan pariwisata pada hakekatnya adalah upaya untuk mengembangkan dan memanfaatkan potensi yang dimiliki oleh suatu daerah yang berupa objek dan daya tarik wisata yang terwujud antara lain, kekayaan alam yang indah, keragaman flora dan fauna, keanekaragaman bentuk kesenian, pengembangan pariwisata sebagaimana digariskan di dalam Garis-Garis Besar

... (GGB) ditetapkan bahwa pengembangan pariwisata

merupakan pengenalan nilai budaya bangsa dan meningkatkan kualitas kebudayaan nasional dengan memperhatikan tetap terpeliharanya kebudayaan bangsa, kelestarian dan mutu lingkungan hidup serta merupakan pembangunan pariwisata dilakukan secara menyeluruh dan terpadu dengan sektor lain serta antar pengusaha pariwisata agar mereka dapat saling menunjang.⁶

Pentingnya pariwisata membuat banyak negara menggalakkan sektor ini untuk menggerakkan industri-industri kecil dan meningkatkan hubungan kerja sama antar negara dalam gabungan perusahaan antar negara untuk meraih peluang keuntungan dari sektor ini dalam menghimpun kekuatan dan strategi dalam mencapai pertumbuhan ekonomi dan modernisasi.

Pengembangan pariwisata memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap perubahan-perubahan yang terjadi pada tiga aspek, yaitu ekonomi, fisik dan sosial, meskipun agak sulit untuk diberikan batasan yang jelas mengenai pengelompokan dampak ini, oleh karena masing-masing memiliki keterkaitan sebab akibat yang kuat.⁷

Pengembangan pariwisata tersebut dapat dilakukan dari dua segi, yaitu:

1) Dari segi fisik

- a) Membangun sarana dan prasarana pariwisata di lokasi objek wisata

⁶ Gamal Suwanto, *op.cit*, hlm 25.

- b) Melengkapi sarana dan prasarana yang sudah ada di lokasi objek wisata
- 2) Dari segi non fisik
- a) Meningkatkan pelayanan (*service*) kepada para penunjang dengan meningkatkan daya manusia sebagai pengelola objek wisata.
 - b) Memunculkan kebudayaan-kebudayaan yang ada di daerah sehingga dapat dinikmati oleh para pengunjung
 - c) Memperhatikan sesuatu yang khas yang ada di daerah seperti: makanan khas, kerajinan-kerajinan khas.⁸

Adanya pengembangan ini juga akan mendorong timbulnya industri-industri pariwisata yang dapat menunjang kenyamanan bagi para pengunjung seperti berdirinya tempat-tempat hiburan, restoran-restoran, biro-biro perjalanan, yang mana hal tersebut dapat meningkatkan pendapatan masyarakat sekitar lokasi obyek wisata karena tenaganya terserap oleh industri pariwisata tersebut.

F. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor Dinas Pariwisata Kabupaten Bantul

2. Nara sumber dalam penelitian ini:

a. Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Bantul

b. Kepala Bagian Tata Usaha Dinas Pariwisata Kabupaten Bantul

c. Pelaku Pariwisata

3. Metode Pengumpulan Data

a. Penelitian Kepustakaan (*library research*)

Yaitu dengan menelusuri, menghimpun, meneliti dan mempelajari buku-buku literatur, Peraturan Perundang-undangan dan laporan hasil penelitian yang telah ada yang berhubungan dengan pelaksanaan pengembangan kepariwisataan daerah di Kabupaten Bantul.

a) Data primer, merupakan data pustaka yang berisikan peraturan-peraturan yang bersifat mengikat, selain itu dalam penelitian ini dimaksudkan sebagai data yang diperoleh langsung dari tempat yang diteliti dengan cara tanya jawab langsung pada pihak-pihak yang berkepentingan.

b) Data sekunder adalah data yang bersifat mengikat seperti karya ilmiah hasil penelitian, media massa

1) Bahan hukum primer yaitu terdiri dari Peraturan Perundang-undangan termasuk norma dasar, peraturan dasar,

2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer.

3) Bahan hukum tersier yaitu berupa bahan hukum yang

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Maksud dan tujuan dari adanya studi lapangan ini adalah untuk melakukan studi secara:

- a) Observasi/pengamatan di Dinas Pariwisata Kabupaten Bantul
- b) Wawancara

Yaitu mengadakan tanya jawab secara lisan kepada nara sumber berdasarkan pedoman yang telah dipersiapkan.

4. Analisis data

Data yang telah terkumpul di analisa secara yuridis kualitatif yaitu data dikelompokkan kemudian dihubungkan dengan masalah yang diteliti menurut kualitas dan dengan memberikan gambaran yang sebenarnya