

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu negara yang mempunyai berbagai macam sumber daya mulai dari sumber daya berupa keanekaragaman adat istiadat, sumber daya budaya, sumber daya keanekaragaman wisata serta mempunyai ribuan pulau yang memiliki keunikan dan ciri khas tersendiri yang tidak dimiliki oleh berbagai negara lainnya. Keberagaman budaya, keindahan alam serta berbagai macam keanekaragaman hayati yang ada di setiap daerah di Indonesia tidak lain merupakan suatu anugerah dari Tuhan dan hal tersebut menjadi modal yang berharga untuk sektor pariwisata di Indonesia. Potensi yang berbeda-beda di setiap daerah memerlukan peran dari pemerintah daerah serta instansi yang bergerak di bidang kepariwisataan dan juga masyarakat untuk membangun dan mengembangkan potensi tersebut menjadi destinasi wisata yang memiliki ciri khas unik serta dapat menarik atau mengundang wisatawan untuk berkunjung.¹

Sektor pariwisata hingga saat ini selalu menjadi sektor utama yang terus dikembangkan oleh pemerintah. Pemerintah pusat bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia telah menetapkan perturan perundang-undangan baru yang berkaitan dengan sektor kepariwisataan. Undang Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata telah sah menggantikan

¹ Salah Wahab, 1997, *Pemasaran Pariwisata*, Jakarta, Pustaka Paramita, hlm. 24.

Undang Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataaan. Peraturan perundang-undangan sebelumnya dinilai sudah tidak relevan dengan kondisi sektor kepariwisataan yang terus berkembang dan tidak bisa menjawab harapan serta tantangan ke depan bagi kemajuan sektor kepariwisataan. Undang Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan dilihat dari segi pengaturan memiliki tujuan untuk mendorong kelompok usaha kecil dan menengah masyarakat agar mampu berkontribusi untuk terciptanya suatu industri pariwisata yang berkelanjutan. Masyarakat dengan berbagai macam tingkat ekonomi mulai dari tinggi, sedang, hingga paling bawah dapat dikatakan bersentuhan langsung dengan sektor pariwisata karena masyarakat tersebut sebagai pelaku maupun pengelola aktivitas wisata yang melakukan kontak secara langsung dengan para wisatawan. Maka dari itu dengan ditetapkannya Undang Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan, masyarakat sebagai pengelola maupun pelaku aktivitas wisata antara lain pemandu aktivitas wisata, pengrajin, dan para pelaku wisata kecil dan menengah dapat dilakukan pembinaan dan pendampingan serta dapat dikembangkan sesuai dengan potensi wisata di masing-masing wilayah berdasarkan peraturan yang berlaku.

Undang Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan menjelaskan bahwa pariwisata merupakan berbagai macam kegiatan wisata yang dalam pelaksanaannya didukung oleh berbagai macam fasilitas berupa sarana dan prasarana serta berbagai macam layanan yang disediakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, pengusaha dan masyarakat. Pengembangan

sektor wisata yang dilakukan dengan maksimal dan baik akan berdampak pada peningkatan jumlah wisatawan baik wisatawan domestik maupun wisatawan mancanegara untuk berkunjung dan membelanjakan uang yang dimilikinya dalam kegiatan berwisata yang dilakukan. Transaksi perbelanjaan yang dilakukan oleh para wisatawan akan berdampak kepada masyarakat disekitar daerah wisata atau masyarakat pengelola aktivitas wisata yang akan meningkat taraf hidupnya serta dampak bagi negara dan daerah yaitu mendapat devisa dari para wisatawan mancanegara dan mampu meningkatkan pendapatan asli daerah. Berdasarkan Pasal 4 Undang Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata dijelaskan bahwa pariwisata memiliki tujuan untuk mensejahterakan rakyat, mengatasi kemiskinan dan pengangguran, melestarikan lingkungan alam serta sumber daya, meningkatkan serta mempercepat pertumbuhan ekonomi.

Pengembangan sektor pariwisata di daerah sudah seharusnya dilaksanakan oleh pemerintah daerah bersama dengan Dinas Pariwisata selaku instansi yang memiliki tugas dan fungsi untuk mengelola dan mengembangkan pariwisata di daerah. Pengembangan sektor pariwisata daerah merupakan salah satu bagian dari rencana pembangunan daerah yang pada umumnya diarahkan kepada peran kegiatan ekonomi dan sosial, meningkatkan pendapatan masyarakat lokal, membuka lapangan kerja, dan juga meningkatkan pendapatan asli daerah. Proses pengembangan sektor pariwisata di daerah memerlukan adanya sosialisasi serta pemberdayaan masyarakat yang ada di wilayah sekitar daerah wisata. Mengingat pada era

sekarang ini, berbagai daerah wisata telah berkembang dengan sangat pesat menjadi primadona bagi para wisatawan dalam mengisi waktu luangnya. Upaya pengembangan sektor pariwisata di daerah harus selalu memperhatikan terpeliharanya kepribadian kebudayaan daerah. Upaya dan strategi yang telah dirumuskan oleh pemerintah dalam kaitannya pengembangan sektor pariwisata lebih diutamakan kepada pengenalan berbagai macam budaya di setiap daerah yang diikuti dengan menciptakan berbagai macam peraturan serta kebijakan yang saling berkesinambungan dan terarah khususnya pada penyediaan sarana dan prasarana, perizinan, promosi dan kelancaran dalam hal pelayanan sektor wisata.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Nasional Tahun 2010 Sampai Tahun 2025 menjelaskan bahwa dalam pengembangan serta pembangunan sektor pariwisata harus memperhatikan beberapa poin penting yaitu: pemasaran sektor pariwisata, pembangunan daerah destinasi wisata, kelembagaan penyelenggara sektor wisata, dan industri wisata.

Usaha untuk menggapai kesuksesan dalam hal pengembangan sektor pariwisata di daerah diperlukan suatu kerjasama dan pemahaman dari masyarakat dan pemerintah daerah serta dinas terkait dengan sektor pariwisata. Pemerintah bersama dengan Dinas Pariwisata harus selalu memastikan, memperhatikan dan mengawasi bahwa dalam pengembangan sektor pariwisata di daerah harus dapat memberi manfaat bagi daerah, masyarakat dan menekan dampak buruk terhadap lingkungan. Kerjasama dan

pemahaman yang baik antara pemerintah daerah, Dinas Pariwisata dan masyarakat dalam hal pengembangan sektor pariwisata akan mampu menghasilkan suatu produk wisata daerah yang mampu bersaing di kancah nasional dan internasional. Masyarakat di sekitar daerah wisata sebagai pelaku dan pengelola aktivitas wisata dalam melaksanakan kegiatan kepariwisataan di daerah wajib mematuhi berbagai macam peraturan serta kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah serta melaksanakan arahan dari Dinas Pariwisata demi terwujudnya perkembangan sektor pariwisata.

Kerangka implementasi dalam hal kebijakan sektor pariwisata minimal harus memiliki 4 (empat) aspek yaitu pengembangan serta pembangunan infrastruktur, pengembangan sumber daya manusia, pengembangan kualitas lingkungan dan budaya, dan aktivitas sektor pemasaran wisata. Secara garis besar dalam proses pengembangan sumber daya manusia pada dasarnya harus disediakan pelatihan, pemberdayaan, pendidikan kepada masyarakat atau pelaku pengelola sektor wisata untuk menyelenggarakan sektor pariwisata di daerah masing-masing. Pelatihan yang dimaksud dalam hal ini yaitu dapat berupa pengenalan serta peningkatan *skill* dari sumber daya manusia serta meningkatkan pemahaman dari sektor penggunaan teknologi digital agar dalam menyelenggarakan sektor pariwisata lebih maksimal.

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang menjadi destinasi tujuan para wisatawan dari dalam negeri maupun luar negeri. Berbagai macam ciri khas alam, budaya, dan

keanekaragaman objek wisata mampu menarik kunjungan para wisatawan. Berbagai macam objek wisata tersebut tersebar di 5 (lima) kabupaten. Daerah Istimewa Yogyakarta sampai saat ini menempati sebagai provinsi dengan kunjungan wisatawan terbanyak kedua di Indonesia. Kunjungan para wisatawan yang berkunjung ke berbagai kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta terus bertambah dan meningkat setiap tahun.

Kabupaten Gunungkidul merupakan salah satu kabupaten yang terdapat di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang memiliki potensi serta destinasi wisata yang cukup banyak dan menarik. Kabupaten Gunungkidul memiliki berbagai macam kekayaan alam dan keanekaragaman objek wisata seperti wisata alam, desa wisata, wisata pendidikan, serta berbagai macam peninggalan sejarah. Selain itu Kabupaten Gunungkidul mempunyai berbagai macam ciri khas serta keunikan yang sebagian besar tidak dimiliki kabupaten atau kota lain. Menyandang dengan sebutan Kota Gapek, Kabupaten Gunungkidul dikenal sebagai surganya wisata. Apabila dilihat dari berbagai sudut pandang, Kabupaten Gunungkidul relevan untuk dikunjungi para wisatawan dari berbagai usia.

Kabupaten Gunungkidul merupakan salah satu kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta yang gencar dalam hal mempromosikan sektor pariwisatanya. Sektor yang paling diunggulkan di Kabupaten Gunungkidul adalah sektor pariwisatanya. Berbagai macam objek wisata yang terdapat di Kabupaten Gunungkidul adalah wisata pantai, wisata goa, desa wisata, wisata kuliner, wisata pendidikan, dan lain sebagainya.

Salah satu potensi wisata di Kabupaten Gunungkidul yang cukup menarik perhatian adalah desa wisata. Keanekaragaman potensi wisata di desa-desa yang terdapat di Kabupaten Gunungkidul, membuka peluang untuk adanya pengembangan pariwisata khususnya di desa wisata. Kabupaten Gunungkidul hingga saat ini tercatat memiliki 30 (tiga puluh) desa wisata diantaranya adalah Desa Wisata Mojo yang terletak di Kecamatan Semanu, Desa Wisata Bleberan yang terletak di Kecamatan Playen, Desa Wisata Bejiharjo yang terletak di Kecamatan Karangmojo, Desa Wisata Jelok yang terletak di Kecamatan Patuk, Desa Wisata Umbulrejo yang terletak di Kecamatan Ponjong, Desa Wisata Wonosadi yang terletak di Kecamatan Ngawen, Desa Wisata Nglanggeran yang terletak di Kecamatan Patuk, Desa Wisata Kemadang yang terletak di Kecamatan Tanjungsari, dan desa wisata lainnya. Pemerintah daerah perlu menerapkan strategi *Good Tourism Governance* yaitu tata kelola sektor pariwisata yang baik serta melibatkan seluruh pemangku kepentingan bidang pariwisata yang aktif. Strategi tersebut akan berdampak kepada peningkatan jumlah kunjungan para wisatawan baik wisatawan dalam negeri atau luar negeri, meningkatkan pendapatan asli daerah Kabupaten Gunungkidul yang bersumber dari sektor kepariwisataan, serta mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatnya pendapatan perekonomian masyarakat. Kabupaten Gunungkidul telah mendapatkan berbagai macam penghargaan dari sektor kepariwisataan khususnya desa wisata diantaranya adalah juara nasional desa wisata (Desa Bejiharjo) tahun 2012, juara 2 (dua) nasional pokdarwis (Pokdarwis

Nglanggeran) tahun 2013, diakui sebagai anggota UNESCO *Global Geopark*, menerima penghargaan dari *Indonesia Sustainable Tourism Award* sebagai pemenang hijau emas kategori manfaat ekonomi (Desa Wisata Nglanggeran), menerima penghargaan dari *Asean Community Based Tourism Award* di Singapura (Desa Wisata Nglanggeran) tahun 2017, menerima penghargaan sebagai desa wisata berkelanjutan dari *Global Green Destinations Days* (Desa Wisata Nglanggeran) tahun 2019.²

Berbagai hal tersebut dikarenakan adanya peranan dari Dinas Pariwisata Kabupaten Gunungkidul. Keberhasilan Kabupaten Gunungkidul dalam memperkenalkan konsep kepariwisataan melalui *City Branding* merupakan suatu tingkat keberhasilan yang unggul serta hal tersebut belum dilakukan oleh kabupaten atau kota yang lain. Berbagai keberhasilan Kabupaten Gunungkidul tersebut ternyata masih memiliki beberapa problematika serta kekhawatiran. Problematika yang muncul adalah terletak pada sistem pengembangan desa wisata yang belum dilaksanakan secara maksimal dan holistik dengan konsep pengembangan yang sistematis. Akibatnya beberapa desa wisata yang terdapat di Kabupaten Gunungkidul seakan mati suri akibat tertinggal dari segi pengembangan wisatanya dan kalah bersaing dengan desa wisata di daerah lain. Padahal objek wisata berupa desa wisata di Kabupaten Gunungkidul memiliki keindahan alam dan budaya yang mampu untuk menarik kunjungan dari para wisatawan. Identifikasi permasalahan pada

² Anonim, Daftar Penghargaan Desa Wisata Kabupaten Gunungkidul, 4 Agustus 2020, <https://www.kabareminggir.com/2020/08/daftar-penghargaan-desa-wisata.html>, (23.33).

pengembangan desa wisata di Kabupaten Gunungkidul adalah berkaitan dengan permasalahan pengembangan sarana dan prasarana, sumber daya manusia, promosi atau *marketing* yang belum maksimal, kelembangaan pengelola wisata yang belum kuat dan belum sadar dengan tertib administrasi, serta industri wisata di desa wisata yang belum optimal. Berbagai permasalahan tersebut tentunya akan berdampak pada penurunan kunjungan wisatawan serta dapat berpengaruh terhadap pendapat asli daerah. Maka dari ini permasalahan membutuhkan adanya suatu perbaikan yang cukup signifikan.

Pengaturan mengenai pembangunan dan pengembangan sektor pariwisata di Kabupaten Gunungkidul sebenarnya telah dituangkan dalam beberapa peraturan daerah dan peraturan bupati. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 3 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Kepariwisata Daerah Kabupaten Gunungkidul Tahun 2014-2025 dijelaskan bahwa pengembangan sektor pariwisata termasuk dalam hal ini desa wisata dilaksanakan dengan pemberdayaan sumber daya manusia, pembangunan dan pengembangan fasilitas pendukung wisata, mengembangkan potensi sumber daya lokal melalui desa wisata dan desa budaya, sertifikasi sumber daya manusia dalam bidang kepariwisataan, serta pengawasan berupa pemantauan, pelaporan dan evaluasi program dan strategi pengembangan wisata. Peraturan lain terdapat pada Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 5 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata. Pasal 10 menjelaskan bahwa pengembangan sektor wisata

dilaksanakan melalui perencanaan, pengorganisasian, pengawasan dan segala sesuatu yang terkait dengan tujuan kunjungan wisatawan misalnya peningkatan kualitas lingkungan dan budaya, penyediaan sarana dan prasarana, dan lain sebagainya.

Dinas Pariwisata Kabupaten Gunungkidul dalam melaksanakan tugas dan fungsinya telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Bupati Kabupaten Gunungkidul Nomor 69 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pariwisata. Peraturan bupati tersebut pada dasarnya menjelaskan bahwa dalam usaha pengembangan sektor kepariwisataan di Kabupaten Gunungkidul Dinas Pariwisata memiliki tugas dan fungsi diantaranya perumusan kebijakan teknis di bidang pariwisata, pembinaan, pengelolaan, pengembangan objek dan daya tarik wisata, pengembangan industri wisata, penyelenggaraan sistem pengendalian di bidang kepariwisataan, penyusunan norma, standar, pedoman, dan petunjuk operasional di bidang kepariwisataan. Berdasarkan peraturan tersebut, Dinas Pariwisata Kabupaten Gunungkidul diharapkan lebih berkontribusi dalam melaksanakan program pengembangan desa wisata di Kabupaten Gunungkidul demi mewujudnya Kabupaten Gunungkidul yang unggul, maju dan mandiri. Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih dalam mengenai “PERAN DINAS PARIWISATA DALAM PENGEMBANGAN DESA WISATA DI KABUPATEN GUNUNGKIDUL.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan di atas maka penulis merumuskan masalah yang akan dibahas sebagai berikut:

1. Bagaimana peran Dinas Pariwisata dalam pengembangan desa wisata di Kabupaten Gunungkidul?
2. Faktor-faktor apa saja yang menghambat Dinas Pariwisata dalam pengembangan desa wisata di Kabupaten Gunungkidul?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui peran Dinas Pariwisata dalam pengembangan desa wisata di Kabupaten Gunungkidul.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat Dinas Pariwisata dalam pengembangan desa wisata di Kabupaten Gunungkidul.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan di bidang ilmu hukum dan hukum administrasi negara pada khususnya.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan tentang peran Dinas Pariwisata dalam pengembangan desa wisata di Kabupaten Gunungkidul.