

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu tujuan dibentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dituangkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum. Negara memiliki kewajiban untuk mensejahterakan masyarakat melalui berbagai program pembangunan dengan memanfaatkan sumber daya alam di Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Salah satu upaya pemerintah untuk mewujudkan tujuan negara yaitu mensejahterakan rakyat dengan mendayagunakan potensi sumber daya alam di Indonesia dengan cara melakukan pembangunan pariwisata berkelanjutan.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia No. 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata Pasal 1 (5) pariwisata adalah sesuatu yang berhubungan dengan wisata serta usaha yang sesuai di bidangnya. Indonesia memiliki banyak wisata bahari yang mempesona dengan keanekaragaman terumbu karang bawah laut yang memikat wisatawan domestik dan mancanegara. Hal ini membuktikan Indonesia memiliki sumber daya alam yang potensial untuk pariwisata berkelanjutan.

Dunia pariwisata Indonesia semakin meningkat dan berkembang pesat. Hal ini ditandai dengan adanya peningkatan jumlah wisatawan di Indonesia yang signifikan dari tahun ke tahun. Berdasarkan data termuat dalam Badan Pusat Statistik (BPS), tercatat bahwa jumlah kunjungan wisatawan asing ke Indonesia selama tahun 2022 mencapai 5,47 juta kunjungan. Angka ini menunjukkan peningkatan signifikan sebesar 251,28% dibandingkan dengan periode tahun 2021. Perlu dicatat bahwa prestasi kunjungan wisatawan mancanegara pada tahun 2022 merupakan yang tertinggi dalam rentang waktu 2020 hingga 2022, yang ditandai dengan pandemi Covid-19. Jika dibandingkan dengan angka-angka sebelumnya, tahun 2020 mencatat 4,05 juta kunjungan wisman, sedangkan pada tahun 2021 hanya mencapai 1,56 juta kunjungan. Sebelum masa pandemi Covid-19, terutama pada tahun 2019, jumlah kunjungan wisman tercatat sekitar 16,11 juta orang.¹

Sektor pariwisata berkontribusi dalam meningkatkan devisa negara, menciptakan kesempatan kerja, memacu aktivitas industri, dan hubungan antar negara. Saat ini perkembangan pariwisata di Indonesia terus ditingkatkan guna untuk peningkatan pendapatan negara. Untuk mempercepat target pembangunan ekonomi nasional, perlu dilakukan investasi oleh pemerintah melalui penyiapan dengan membentuk kawasan yang memiliki potensi geoekonomi dan keuntungan geostrategis. Daerah dipersiapkan untuk mengoptimalkan kegiatan yang memiliki nilai ekonomi tinggi. Devisa sektor

¹Andreas W. Finaka, 2022, *Indonesia Makin Banyak Dikunjungi Turis*, <https://indonesiabaik.id/infografis/indonesia-makin-banyak-dikunjungi-turis>, (diakses pada 15 Agustus 2023, 20:30 WIB).

pariwisata meningkat 15,4% atau mencapai Rp229,5 triliun di tahun 2018.² Desa wisata menjadi salah satu sektor pariwisata yang dapat dikembangkan masyarakat pedesaan. Desa wisata merupakan kawasan pedesaan yang mempunyai berbagai ciri khusus untuk menjadi daerah tujuan wisata.

Karakteristik utama desa wisata adalah sumber daya alam yang masih asli, tradisi, keunikan desa dan masyarakat lokal. Karakteristik tersebut menjadi identitas suatu desa wisata. Berdasarkan data yang dihimpun oleh BPS, pada tahun 2018 Indonesia terdiri dari 1.734 desa wisata. Posisi tertinggi ditempati Pulau Jawa dan Bali dengan jumlah 857 desa wisata. Kemudian Sumatera sejumlah 355 desa wisata, Nusa Tenggara 189 desa wisata, Sulawesi 119 desa wisata, Kalimantan 117 desa wisata, Papua 74 desa wisata dan Maluku sebanyak 23 desa wisata.

Menurut BPS, jumlah desa wisata yang tersebar di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) pada tahun 2018 berjumlah 122 desa wisata dan 19 diantaranya berada di Kabupaten Gunungkidul. Sedangkan, persentase kunjungan wisatawan ke DIY sebesar 8,81 persen. Hal ini berdampak pada Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) DIY yaitu sektor pariwisata berpartisipasi pada sektor-sektor lain hingga mencapai 55 persen dari total PDRB atau mencapai 36,35 triliun rupiah yang berpengaruh terhadap sektor

²CNN, 2022, *Menghitung Kontribusi Sektor Pariwisata Bagi Ekonomi RI*, (<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200226121314-532-478265/Menghitung-Kontribusisektor-Pariwisata-Bagi-Ekonomi-Ri>, Diakses Pada 16 Agustus 2023, 19:30).

hotel dan restoran sebesar 6,8 triliun rupiah mencapai 10,3 persen.³ Guna meningkatkan perkembangan pariwisata di Indonesia dilakukan upaya dalam mengembangkan produk yang erat kaitannya dengan hal pariwisata.

Gunungkidul telah menjadi destinasi wisata yang menarik bagi pengunjung. Dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir, terjadi peningkatan kunjungan wisatawan yang signifikan, dengan rata-rata pertumbuhan kunjungan wisatawan dari tahun 2011 hingga 2019 mencapai 18,9%. Puncak pertumbuhan terjadi pada tahun 2012 dengan kenaikan sebesar 38,4%. Dalam perkembangannya, sektor pariwisata di Gunungkidul fokus mengembangkan kawasan wisata pantai di bagian Selatan yang dikenal sebagai Kawasan Pantai Selatan atau Pansela, menjadi andalan dalam pengembangan pariwisata di Gunungkidul. Hal ini dijelaskan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 3 Tahun 2014 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah (RIPPARDA) Kabupaten Gunungkidul Tahun 2014-2025, khususnya pada Pasal 20, yang merinci bahwa Kabupaten Bantul memiliki enam Kawasan Strategis Pariwisata (KSP) dan tiga di antaranya berfokus pada pengembangan pariwisata pantai.⁴

Pengembangan pariwisata harus memiliki suatu upaya untuk mengembangkan tanpa menimbulkan dampak negatif terhadap sektor lain yang diharapkan dapat memiliki kelanjutan hingga masa yang akan datang dengan

³ SE, Adinda Pratiwi, "Determinan Tingkat Kesejahteraan Pelaku Usaha Di Desa Wisata Bejiharjo Kecamatan Karangmojo Kabupaten Gunungkidul", *Jurnal Ilmiah Mahasiswa FEB* Vol. 8, No. 2 (Februari, 2020), hlm. 77.

⁴ Romadhoni, Annisa Desy Nur, and Aditha Agung Prakoso, "Ekowisata Telaga Jonge Pacarejo Gunungkidul", *Journal of Tourism and Creativity*, Vol 7, No. 2, (Agustus, 2023), hlm. 11.

tetap menjaga lingkungan. Prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang tentu saja tidak mengesampingkan tujuan dari pembangunan yang telah direncanakan. Dewasa ini hampir semua model pengembangan pembangunan mengadaptasi pola dan konsep pembangunan berkelanjutan, salah satunya adalah pembangunan pariwisata yang merupakan aspek penunjang ekonomi yang menjadi ujung tombak ekonomi di banyak negara dunia.

Pembangunan pariwisata konvensional sejatinya hanya pada pengembangan objek wisata dengan tujuan untuk berfokus mendatangkan wisatawan sebanyak banyaknya tanpa memperhatikan aspek sosial alih-alih pelestarian lingkungan. Hal ini tentu saja sangat berbeda dengan konsep pariwisata berkelanjutan (*Sustainable tourism*) yang memiliki kecenderungan tujuan untuk menciptakan sebuah objek wisata yang dapat bertahan dalam jangka waktu yang panjang dengan melakukan pembaharuan dan perbaikan pada objek wisata tersebut.

Sustainable Tourism (pariwisata berkelanjutan) dan sustainable development (pembangunan berkelanjutan) merupakan istilah yang memicu berbagai respons dan pendekatan dari berbagai kalangan, termasuk manajer-manajer, perencana pariwisata, dan para advokat lingkungan. Pendekatan terhadap kedua istilah ini bervariasi, dari sikap skeptis hingga perhatian yang mendalam. Menurut UNWTO (*World Tourism Organization*), pariwisata berkelanjutan didefinisikan sebagai pariwisata yang mempertimbangkan secara komprehensif dampak sosial, ekonomi, dan lingkungan baik pada saat

ini maupun di masa mendatang, merespons kebutuhan fasilitas wisatawan, industri pariwisata, lingkungan, dan komunitas setempat.

Pembangunan pariwisata berkelanjutan yaitu suatu proses pengembangan pariwisata yang mempertimbangkan semua potensi dan kemungkinan yang mungkin muncul. Ini meliputi dampak yang mungkin terjadi, tantangan yang mungkin timbul, serta langkah-langkah untuk mengatasi dan mencegah potensi risiko tersebut. Dalam pendekatan ini, perencanaan dilakukan dengan memperhatikan keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi, pelestarian lingkungan, dan kesejahteraan sosial. Melalui pendekatan ini, upaya pembangunan pariwisata tidak hanya menguntungkan secara ekonomi, tetapi juga berkontribusi terhadap keberlanjutan jangka panjang dari lingkungan dan masyarakat setempat.⁵

Pariwisata berkelanjutan melibatkan partisipasi komunitas sebagai pemain utama dan memberikan prioritas pada pelestarian sumber daya. Hal ini dikenal dengan istilah pariwisata berkelanjutan *sustainable tourism* (*sustainable tourism*). Konsep luas pariwisata berkelanjutan ini kemudian mengarahkan serta mencakup berbagai pendekatan alternatif dalam pengembangan pariwisata. Salah satu pendekatan tersebut adalah ekowisata (*ecotourism*), yang menitikberatkan pada keberlanjutan ekosistem dan melibatkan aktifitas bertanggung jawab dari komunitas lokal sebagai pelaku utama.

⁵ Musaddad, Aditama A., et al, "*Pembangunan pariwisata berkelanjutan di Indonesia*", *Dinamika Administrasi: Jurnal Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Vol. 2, No. 1, (April, 2019), hlm. 35.

Untuk menghasilkan perkembangan destinasi wisata yang positif, diperlukan peningkatan dalam mutu dan kualitas destinasi tersebut untuk menciptakan citra destinasi yang baik di mata pengunjung dan masyarakat. Dalam konteks ini, pemerintah daerah, manajemen destinasi, dan komunitas harus memiliki pemahaman yang kuat tentang komponen-komponen destinasi wisata yakni *Attraction* (atraksi), *Accessibility* (aksesibilitas), *Amenity* (aminitas), dan *Ancillary* (fasilitas tambahan) sebagaimana disebut sebagai 4A. Ketika keempat elemen ini terpenuhi, kepuasan wisatawan terhadap destinasi wisata meningkat, dan citra pariwisata pun tumbuh lebih positif.⁶

Tantangan masa depan dalam perkembangan industri pariwisata akan berfokus pada persaingan yang semakin ketat, baik dalam segi pemasaran maupun pengembangan produk. Hal ini berlaku universal untuk semua destinasi wisata di seluruh dunia, termasuk Indonesia. Konsep pariwisata berkelanjutan (*sustainable tourism*) telah menjadi isu global yang mendapatkan perhatian serius dari pemangku kepentingan industri pariwisata, termasuk di Indonesia. Negara ini menunjukkan komitmen yang kuat terhadap pengembangan pariwisata yang berorientasi pada pelestarian lingkungan.

Pedoman untuk pariwisata berkelanjutan telah diatur dalam Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2016 tentang Panduan Destinasi Pariwisata Berkelanjutan. Panduan tersebut menekankan bahwa pengembangan sektor pariwisata harus berfokus pada keragaman,

⁶ Wanda, Ida Bagus Kade, and Edriana Pangestuti, "*Pengaruh Pengembangan Komponen Destinasi Wisata terhadap Kepuasan Pengunjung (Survei pada Pengunjung Situs Trowulan)*", *Jurnal Administrasi Bisnis (JAB)*, Vol. 55, No. 3, (Mei, 2018), hlm. 17.

keunikan, dan karakteristik budaya serta alam, sambil tetap memperhatikan kebutuhan generasi mendatang, dengan harapan bahwa ini akan merangsang pertumbuhan ekonomi yang bermanfaat bagi masyarakat. Untuk mencapai hal ini, pembangunan destinasi pariwisata harus terintegrasi, berkelanjutan, dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, diperlukan kriteria yang rinci untuk menentukan apa yang dimaksud dengan destinasi pariwisata yang berkelanjutan.

Pasal 3 dari Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2016 mengenai Pedoman Destinasi Pariwisata Berkelanjutan, dapat ditemukan bahwa ruang lingkup pedoman tersebut melibatkan beberapa aspek penting. Ini mencakup pengelolaan destinasi pariwisata dengan prinsip berkelanjutan, pemanfaatan ekonomi untuk kesejahteraan masyarakat lokal, pelestarian budaya bagi penduduk setempat dan pengunjung, serta konservasi lingkungan. Keempat poin tersebut termasuk dalam kriteria yang dianggap sebagai ciri khas dari pariwisata berkelanjutan. Lebih lanjut, cara ini dibagi menjadi empat bagian yang lebih jelas, yaitu kriteria, indikator, dan bukti pendukung.

Pedoman destinasi pariwisata berkelanjutan, dijelaskan bahwa kriteria adalah patokan yang digunakan sebagai dasar penilaian atau penetapan hal tertentu dalam destinasi pariwisata yang menerapkan pendekatan berkelanjutan. Indikator adalah elemen yang memberikan petunjuk atau penjelasan lebih lanjut mengenai kriteria di destinasi pariwisata yang menerapkan prinsip berkelanjutan. Di sisi lain, bukti pendukung merujuk pada

bukti konkret yang mengonfirmasi kebenaran suatu peristiwa atau fakta, yang bisa berupa dokumen dalam bentuk softcopy atau hardcopy di destinasi pariwisata yang menerapkan prinsip berkelanjutan. Lebih rinci, pedoman destinasi pariwisata berkelanjutan juga menguraikan bagaimana pengelolaan destinasi pariwisata yang efektif harus dilakukan, yang melibatkan proses perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi yang memadai.⁷

Pariwisata berkelanjutan sendiri mempunyai banyak manfaat untuk jangka panjang Indonesia karena prinsip pembangunan pariwisata berkelanjutan sendiri di Indonesia terdiri atas pelestarian kebudayaan, lingkungan yang berkelanjutan, dan kesejahteraan pada masyarakat lokal serta Pengelolaan destinasi harus mematuhi indikator-indikator yang terkait dengan pengelolaan destinasi pariwisata yang berkelanjutan. Pariwisata dianggap sebagai elemen yang memiliki potensi untuk menciptakan efek berganda, yang pada satu sisi meningkatkan kesejahteraan dan pada sisi lain memberdayakan masyarakat. Namun, untuk mencapai tujuan ini, diperlukan kerjasama dari semua pihak yang terlibat, yang harus bekerja sama untuk membangun ekonomi lokal berbasis pariwisata.

Pariwisata adalah hasil dari interaksi antara wisatawan, pelaku bisnis, pemerintah, dan masyarakat lokal melalui upaya untuk menarik wisatawan. Terlibat dalam industri pariwisata dapat memiliki dampak baik maupun buruk. Salah satu industri yang sangat berkembang di Gunungkidul yang kaya dengan

⁷ Haryanto, Joko Tri, "*Model pengembangan ekowisata dalam mendukung kemandirian ekonomi daerah studi kasus provinsi DIY*", Jurnal Kawistara, Vol. 4, No. 3, (Desember, 2014), hlm. 11.

potensi ekonomi berbasis pariwisata. Sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata yang menyatakan bahwa penyelenggaraan kepariwisataan ditujukan untuk meningkatkan pendapatan nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja.

Perkembangan pariwisata terus mengalami peningkatan yang luar biasa dan tumbuh dengan konsisten terus meningkat. Sektor pariwisata sekarang menjadi andalan di berbagai negara dan di wilayah daerah Indonesia karena berdampak positif di suatu wilayah dan mampu menggerakkan ekonomi. Dalam bidang kehidupan sosial terjadi interaksi sosial budaya antara pendatang dan penduduk setempat sehingga dapat menyebabkan perubahan gaya hidup. Berkembang dan majunya wisata tergantung pada kualitas produk wisata tersebut yang dihasilkan.

Peran masyarakat dalam pengembangan pariwisata sangat penting karena diarahkan demi terwujudnya pemerataan pendapatan dan kesempatan berusaha, maka pelaksanaan usaha dapat mengisi, saling berkaitan dan menunjang satu sama yang lain. Potensi dalam pariwisata Gunungkidul yang kaya dan beragam pesonanya, Pesonanya juga diiringi usaha dalam mendapatkan pasar minat.

Penelitian mengenai pariwisata berkelanjutan di Kabupaten Gunungkidul dilakukan atas beberapa alasan yang kuat. Daerah ini memiliki potensi wisata alam dan budaya yang luar biasa, seperti pantai-pantai indah,

gua-gua eksotis, serta kearifan lokal yang unik. Namun, pertumbuhan pariwisata yang cepat dapat berdampak negatif terhadap lingkungan dan masyarakat setempat. Oleh karena itu, penting untuk melakukan penelitian yang mendalam guna mengembangkan model pariwisata yang berkelanjutan. Penelitian ini bertujuan untuk memahami dampak sosial, ekonomi, dan lingkungan dari industri pariwisata di wilayah ini, serta mencari solusi yang dapat menghasilkan manfaat jangka panjang bagi semua pihak yang terlibat.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka penulis tertarik untuk mengetahui lebih lanjut mengenai hal-hal yang terkait dengan upaya pelaksanaan strategi Pemerintah Gunungkidul dalam pengembangan pariwisata berkelanjutan.

Untuk itu penulis memilih judul **“STRATEGI PEMERINTAH KABUPATEN GUNUNGKIDUL DALAM PENGEMBANGAN PARIWISATA BERKELANJUTAN (*SUSTAINABLE TOURISM*) BERDASARKAN PERATURAN MENTERI PARIWISATA DAN EKONOMI KREATIF NOMOR 14 TAHUN 2016 TENTANG PEDOMAN DESTINASI PARIWISATA BERKELANJUTAN ”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana strategi Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul dalam pengembangan pariwisata berkelanjutan?

2. Apa saja faktor penghambat pengembangan pariwisata berkelanjutan di Kabupaten Gunungkidul?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui, memahami, dan mengkaji strategi Pemda Kabupaten Gunungkidul dalam pengembangan pariwisata berkelanjutan.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat permasalahan yang dihadapi dalam melaksanakan pengembangan pariwisata berkelanjutan di Kabupaten Gunungkidul.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dapat memberikan dua manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis. Adapun manfaat yang dapat diberikan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini dapat digunakan untuk menambah pemahaman dan pengetahuan khususnya tentang pengembangan pariwisata berkelanjutan (*Sustainable Tourism*) berdasarkan Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 14 Tahun 2016, dan penelitian ini juga dapat dijadikan referensi dan informasi Bagi yang tertarik dan terinspirasi dengan penelitian ini, selain itu penelitian ini merupakan hasil pengembangan

wilayah dari informasi yang diperoleh di Jurusan Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan dan menambah wawasan pemerintah daerah dalam meningkatkan pembangunan pariwisata berkelanjutan di suatu daerah yang berdampak baik pada jangka panjang. Memberikan kontribusi bagi Pemerintah Kabupaten Gunungkidul untuk dijadikan suatu pandangan atau langkah ke depan yang positif terhadap pariwisata, Selain bermanfaat untuk pemerintah daerah penelitian ini juga menjadi salah satu proses dan syarat untuk mendapatkan gelar sarjana ilmu hukum.