

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Potensi pariwisata Indonesia selama dua dasawarsa terakhir, merupakan aset andalan yang memiliki *competitive advantage* menjanjikan sebagai salah satu kontributor penting terhadap devisa negara. Sektor pariwisata menyumbang 5.400 juta dollar AS untuk pemasukan devisa negara. Angka ini telah mampu menempatkan posisi terbesar kedua setelah perolehan devisa dari minyak dan gas bumi. Menurut kepala Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata, Setyanto P Santoso dalam rapat dengar pendapat dengan komisi VI DPR di Jakarta, bila dibandingkan dengan tekstil, garmen, dan kayu lapis maka gambarannya pariwisata masih menduduki angka kedua, menyusul tekstil, garmen, dan terakhir kayu lapis. Pariwisata tergolong bidang yang telah banyak memberikan lapangan kerja, pada tahun 2001 menyerap 7,7 juta orang.¹

Dari The World's Top 40 tourism destination: international tourism arrivals, 1995 Indonesia menempati peringkat 28, dengan kunjungan wisatawan 4.319.000 orang atau sebesar 0,8 % dari kunjungan wisatawan seluruh dunia. Meskipun posisi ini masih berda dibawa tiga negara tetangga kita yaitu Malaysia, Thailand dan Singapura yang masing-masing menempati urutan 18,19 dan 22 dengan prosentase kunjungan 1,4 % dan 1,2 % serta 1,1 % dari total dunia²

¹ Kedaulatan Rakyat, 7 Meret 2002

² WTO, melalui siaran RRI 20 Mei 2001.

Di tengah gegap gempita globalisasi yang mekin membahana, kemandirian daerah mulai menjadi topik pembicaraan hangat dewasa ini. Dengan diberlakukannya UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antar Pusat dan Daerah sejak 1 Januari 2001, maka setiap daerah dihadapi pada dua kondisi: mempersiapkan diri menghadapi globalisasi dan dituntut mandiri terutama dalam membiayai pembangunan daerahnya. Menghadapi keadaan ini, keberhasilan suatu daerah dalam pembangunan akan sangat dipengaruhi oleh kemampuannya dalam menempatkan diri ditengah perubahan situasi dunia dan oleh kepiawannya dalam mengatur alokasi kegiatan “Sumber Pembiayaan” yang mendukungnya. Hal ini perlu disadari dan diantisipasi sejak awal, mengingat tugas-tugas pemerintah daerah yang akan semakin luas dan berat. Sejak kini pemerintah daerah harus mampu menggali dan mengembangkan potensi yang ada di daerahnya tanpa mengabaikan kedudukannya ditengah dunia internasional. Untuk menjadi otonomi, tidak ada pilihan lain mengais PAD dengan penuh kebijaksanaan.

Dalam pelaksanaan UU No 22 tahun 1999 mengenai pemerintah daerah propinsi DIY sebagai salah satu wilayah kesatuan Republik Indonesia harus memposisikan diri didalam menangkap peluang dan tantangan didalam yang diakibatkan perubahan UU tersebut dan selanjutnya secara maksimal harus menyadari kekuatan dan kelemahannya. RIPPD (Rencana Induk Pengembangan Pariwisata daerah) propinsi DIY menetapkan bahwa visi pariwisata DIY (RIPPD DIY: 1999) merupakan salah satu andalan yang diharapkan mampu menciptakan kesejahteraan masyarakat DIY secara lahir, batin dan kesinambungan. DIY selain sebagai kota

pelajar, menyimpan potensi wisata dan budaya yang terbesar di seluruh wilayah kabupaten dan kotamadya. Salah satu diantaranya adalah kota Yogyakarta.

Apabila dibandingkan dengan 4 daerah kabupaten lainnya, kota Yogyakarta kurang memiliki daerah wisata alam. Namun dari jumlah daerah wisata kota Yogyakarta mempunyai jumlah obyek wisata yang paling banyak sudah mengalami perkembangan Potensi Pariwisata per-Kabupaten. Perkembangan sektor pariwisata di kota Yogyakarta ini menjadi penting di Indonesia setelah dilakukannya otonomi daerah dan segala undang-undang yang menyertai dalam UU No.22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah dinyatakan bahwa semua urusan dan wewenang diserahkan pada daerah, kecuali beberapa wewenang yang secara spesifik dinyatakan sebagai wewenang pusat. Seperti pertahanan dan keamanan, hubungan luar negeri, moneter, dan sebagainya. Bidang pariwisata adalah salah satu yang bidang pengaturannya diserahkan kepada daerah. Kewenangan daerah dibidang pariwisata terdiri dari:

1. Penetapan perencanaan dan pengembangan dibidang pariwisata
2. Penetapan kerjasama internasional bidang pariwisata
3. Penetapan standar dan norma sarana kepariwisataan

Dalam era otonomi daerah ini, perolehan pendapatan hasil daerah (PAD) menjadi persoalan penting bagi daerah, karena PAD digunakan untuk menutupi biaya belanja daerah dan tolak ukur kemandirian daerah terhadap ketergantungan pemerintah tingkat atasnya. Seperti telah kita ketahui bersama propinsi DIY bukanlah daerah yang kaya akan hasil buminya atau kaya akan sumberhasil alamnya (SDA) tetapi propinsi DIY mempunyai aset yang biasa diandalkan untuk menyangga

pemasukan PAD yaitu pariwisata, Yogyakarta merupakan daerah tujuan wisata kedua setelah Pulau Bali pendapatan Propinsi DIY dari sub sektor pariwisata.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas dapat di kemukakan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kebijakan Badan Pariwisata Daerah dalam pengembangan Pariwisata untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.?
2. Apakah faktor pendukung dan penghambat kantor Badan Pariwisata Daerah dalam pengembangan Pariwisata di Daerah Istimewa Yogyakarta.?

C. Tujuan Penelitian

Dengan penelitian ini diharapkan dapat dicapai tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana kebijakan Badan Pariwisata Daerah dalam pengembangan Pariwisata untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah
2. Untuk mengetahui faktor yang mendukung dan menghambat Kantor Badan Pariwisata Daerah dalam pengembangan Pariwisata Di Daerah Istimewa Yogyakarta

D. Manfaat Penelitian

1. Hasil penelitian ini dapat digunakan pula sebagai pengembangan ilmu pengetahuan dan penelitian khususnya di bidang Pengembangan Pariwisata untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah

2. Memberikan masukan dan pertimbangan untuk pengambilan keputusan di perda berupa alternatif strategi dalam pengembangan Pariwisata untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

E. Tinjauan Pustaka

Pariwisata pada suatu daerah tujuan wisata, baik secara lokal, regional, atau ruang lingkup nasional pada suatu daerah sangat erat kaitannya dengan pembangunan perekonomian daerah atau negara tersebut. Dengan perkataan lain, pengembangan kepariwisataan pada suatu daerah tujuan wisata selalu akan diperhitungkan dengan keuntungan dan manfaat bagi rakyat banyak.

1. Defenisi Pariwisata

Defenisi mengenai pariwisata yaitu, pariwisata terlahir dari bahasa sangsekerta yang komponen-komponennya terdiri dari :

Pari -Penuh, lengkap, berkeliling

Wis (man) - rumah, properti, kampung, komunitas

Ata - pergi terus menerus, mengembara

Yang bila dirangkai menjadi satu kata, melahirkan istilah pariwisata. yang berarti pergi secara lengkap meninggalkan rumah (kampung) berkeliling terus menerus.³

Dalam UU No.9 Tahun 1990 pariwisata didefenisikan sebagai salah satu yang berhubungan dengan wisata yang termasuk didalamnya perusahaan obyek dan daya tarik wisata.

³ Nyoman S. Pendit, *Ilmu Pariwisata sebuah pengantar perdana*, hlm 3

Menurut Herman V. Cculalard yang dimaksud kepariwisataan adalah sejumlah terytama yang ada kaitannya dengan kegiatan perekonomian yang secara langsung berhubungan dengan masuknya, adanya pendiaman dan bergerak orang-orang asing keluarmasuk suatu kota, daerah atau negara.⁴

Menurut defenisi dari Mardi, 2001 pariwisata adalah suatu kesatuan kegiatan yang dilakukan oleh wisatawan dalam melakukan perjalanan jauh dari tempat tinggalnya dan berhubungan erat dengan usaha jasa, industeri, transportasi, akomodasi restoran dan rumah makan, toko cindramata, berbagai sarana hiburan dan lain sebagainya. Kegiatan pariwisata tidak berdiri sendiri, melainkan terkait dengan berbagai sector secara luas meliputi spektrum pekerjaan⁵

2. Kebijakan Pengelolaan Usaha Pariwisata

Secara umum telah diketahui bahwa pariwisata dewasa ini meliputi berbagai bidang kehidupan, baik kehidupan politik, ekonomi, sosial, hukum, maupun budaya serta ilmu pengetahuan moderen. perdagangan jasa pariwisata adalah perdagangan yang menempatkan jasa sebagai komoditi. jasa adalah rangkaian tindakan untuk membantu orang lain untuk memenuhi kebutuhannya. jasa mencakup pengertian layanan atau bantuan untuk mendapatkan suatu (surve) suatu sistem atau perirganisasian kegiatan untuk memenuhi kebutuhan dasar seseorang atau beberapa orang dan didang disnis

⁴ Yoeti, Oka .A, *Pengantar Ilmu Pariwisata*, Angkasa, Bandung 1983, hlm 54.

⁵ Jurnal Pariwisata, 2001

yang berkaitan dengan usaha penyediaan sesuatu, tetapi bukan barang bagi orang lain.⁶

Dalam Pengertian Perdagangan, jasa mencakup seluruh uktivitas atau usaha yang diorganisir, secara kualitas, kuantitas, dan jangka waktu tertentu, untuk membantu seseorang atau lebih mendapatkan keinginannya, berdasarkan proses transaksi dan imbalan tertentu.

Pengertian demikian mencakup pengertian jasa pariwisata, yaitu suatu penyediaan kegiatan penyediaan jasa akomodasi, makanan, transportasi, dan rekreasi. (*composed of those sector of the economic providing services such as accommodation food and beverages, transportation, and recreration*).⁷ serta jasa lainnya yang terkait.

perdagangan jasa pariwisata merupakan aspek perdagangan jasa pada umumnya, seperti telekomunikasi, perbankan, angkutan, kontruksi, dan aspek-aspek jasa lainnya.

3. Pengelolaan kebijakan Perdagangan Jasa Pariwisata

Sekalipun masuk ke dalam kualifikasi perdagangan, namun jasa pariwisata di Indonesia tidak termasuk objek kebijakan Departemen Perdagangan, melainkan objek kebijakan Departemen Pariwisata. Departemen Pariwisata merupakan departemen khusus yang dibentuk pemerintah Indonesia untuk mengelola kepariwisataan secara keseluruhan, termasuk jasa pariwisata.

⁶ Lihat pengertian “ Surve “ dan “ Service “ dalam *Cambridge National Dictionary of*, Cambridge press, 1995, Hlm 1297, *Hukum Bisnis Pariwisata*, Retika Aditama, hlm 1

⁷ Harssel, Jan van, Ed. D, *tourism an Exploration*, Prentice-Hall International, inc., 1994, hlm. 5. *Hukum Bisnis Pariwisata*.Ratika Aditama. hlm. 1

4. Perkembangan Kebijakan Perdagangan Jasa Pariwisata

Kepariwisataan (*Tourism*) bukan hal baru bagi Indonesia. kegiatan ini telah ditempatkan sebagai kegiatan objek nasional sejak pertama kali Indonesia menentukan kebijakan pembangunan. Sejak semula pemerintah Indonesia telah menyadari karakter khas dan sifat multidimensi dari kegiatan kepariwisataan, dan karena itu kebijakan kepariwisataan ditempatkan sebagai sub-kebijakan tersendiri, yaitu kebijakan kepariwisataan, namun dibawah bidang yang berbeda-beda Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Berencana Tahap Pertama 1961-1963, meletakkan kepariwisataan sebagai sub-bidang kebijakan distribusi dan perhubungan, sedangkan GBHN 1973 meletakkan di bawah bidang ekonomi, dan sejak GBHN 1999 diletakkan di bawah sub-bidang pengembangan nasional budaya.

Perubahan letak tersebut mencerminkan kesulitan pengidentifikasian dan pendefinisian pariwisata, termasuk pendekatan dan target kebijakan yang diinginkan. kebijakan kepariwisataan Indonesia, berdasarkan perkembangan pengambilan kebijakan, dapat diklasifikasikan menjadi 3 tahap, yaitu: tahap pertama (1961-1969), tahap kedua (1969-1998) dan tahap ketiga (1999-hingga kini).

a. Perkembangan Tahap Pertama (1961-1969)

Garis-Garis Besar Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahap Pertama menempatkan kebijakan kepariwisataan dibidang DISTRIBUSI DAN PERHUBUNGAN, dengan title TOURISM. Kebijakan ini mencakup tiga hal:

- gagasan mempertinggi mutu kebudayaan ;
- peningkatan perhatian terhadap kesenian di daerah-daerah pusat tourisme
- pemeliharaan kepribadian dan keaslian kebudayaan, sesuai kepribadian dan keaslian daerah masing-masing

Kebijakan demikian mencerminkan tiga ciri:

- penempatan pariwisata sebagai aspek kegiatan budaya
- kepariwisataan sebagai media pembangunan budaya, nasional maupun universal
- penempatan keaslian, kekhasan, dan nilai-nilai kepribadian kesenian dan kebudayaan daerah sebagai pijakan pengembangan kepariwisataan. Pandangan, materi dan orientasi kebijakan demikian merupakan cerminan dominasi pendekatan kebudayaan terhadap kepariwisataan.

Kebijakan demikian sangat jauh dari motif ekonomi dan devisa, dan lebih ditekankan pada fungsi pariwisata sebagai media interaksi antara bangsa dan dasar pembentukan tatanan kebudayaan universal.

b. Perkembangan Tahap Kedua (1970-1998)

Ciri utama kebijakan pariwisata tahap kedua adalah penekanan kepariwisataan sebagai sumber devisa. Kebijakan kepariwisataan

dirumuskan dalam frase memperbesar penerimaan devisa dari sector kepariwisataan dengan segala daya upaya.⁸

Kebijakan pariwisata dalam Pembangunan Lima Tahun (PELITA) III (1979-1984) adalah :

- peningkatan penerimaan devisa, perluasan kesempatan dan lapangan kerja.
- Pengaturan yang lebih terarah.
- Pengembangan pariwisata domestik untuk pengenalan budaya

Kebijakan demikian adalah PELITA IV (1983-1989) dilengkapi dengan tiga aspek penting yaitu:

- kepariwisataan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan hidup.
- Kebijakan kepariwisataan terpadu.
- Peningkatan promosi, pendidikan , penyediaan sarana prasarana.

c. Perkembangan Tahap Ketiga (1999-hingga kini)

Kebijakan kepariwisataan dalam Program Pembangunan Nasional 2000-2004 ditarik dari tempat bernaungnya semula, EKONOMI, kedalam bidang PEMBANGUNAN SOSIAL BUDAYA, dengan title KEBUDAYAAN, KESENIAN, DAN PARIWISATA. Kebijakan tersebut tampak melepaskan kepariwisataan dari situasi sarat beban ke keadaan yang lebih rasional. Kebijakan kepariwisataan diletakan pada dua gagasan kunci:

- kepariwisataan berpijak pada kebudayaan tradisional

⁸ Angka 15 Sub –a .BIDANG EKONOMI, GBHN 1973.*Hukum Bisnis Pariwisata* Refika Aditama. Hlm.3

- kepariwisataan sebagai wahana persahabatan antar bangsa.

Gagasan tersebut mengembalikan status dan fungsi kepariwisataan dari status dan fungsi ekonomi ke status dan fungsinya semula, kebudayaan, sebagaimana ditetapkan dalam Kebijakan Pengembangan Semesta Berencana Tahap Pertama. Program Pembangunan Nasional juga mensyaratkan pendekatan system bagi pengembangan kepariwisataan, yaitu suatu pendekatan yang utuh, terpadu, multidisipliner, participation, dengan criteria ekonomis, teknis, ergonomis, social budaya, hemat energi, melestarikan alam, dan tidak merusak lingkungan.

F. Metode Penelitian

1. Lokasi penelitian, di Daerah Istimewa Yogyakarta
2. Responden, Kepala Kantor Badan Pariwisata Daerah
3. Metode pengumpulan data
 - a. Data Primer, yaitu data-data yang diperoleh dari hasil penelitian yang dilakukan dilapangan melalui pengamatan secara langsung dan wawancara.
 - b. Data Sekunder. Yaitu data-data yang diperoleh dengan mempelajari berbagai literature yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Data ini dikelompokkan menjadi tiga bagian yaitu :
 - 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan yang mengikat, Undang-undang nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Restruksi Daerah sebagaimana telah diubah dengan

Undang-undang nomor 34 Tahun 2000, Undang-undang nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan Daerah dan Pusat.

- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan kejelasan atas bahan hukum primer terdiri dari buku-buku, laporan penelitian, jurnal ilmiah dan Tulisan-tulisan lain.
- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan kejelasan atas bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, kamus ekonomi dan kamus umum Bahasa Indonesia.

4. Analisis Data

Analisis data yang dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu mengambil data-data yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti sehingga dapat diuraikan secara Deskriptif, Kualitatif dan Komprehensif, yaitu menggambarkan kenyataan yang berlaku dan masih ada kaitannya dengan aspek-aspek hukum yang berlaku.

Pada penelitian hukum normatif, pengolahan data hakikatnya kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi⁹.

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1990, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*“, Rajawali Press, Jakarta. Hlm 14