

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 3 Undang-undang nomor 9 Tahun 1990 Kepariwisataaan menyebutkan bahwa penyelenggara kepariwisataan bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan kemakmuran rakyat dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur melalui peningkatan penerimaan negara (devisa), perluasan dari pemerataan kesempatan usaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, memperkaya kebudayaan nasional dengan tetap melestarikan kepribadian 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.

Untuk mewujudkan tujuan penyelenggaraan kepariwisataan tersebut, pemerintah melaksanakan pembinaan kepariwisataan dalam bentuk pengaturan, pemberian bimbingan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan kepariwisataan. Selanjutnya dalam Pasal 34 Undang-undang nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataan menyatakan bahwa pemerintah dapat menyerahkan sebagian urusan dibidang kepariwisataan kepada Pemerintah Daerah.

Dalam mewujudkan penyelenggaraan kepariwisataan, diperlukan keterpaduan peranan pemerintah, badan usaha dan masyarakat, secara selaras, serasi dan seimbang agar mewujudkan protensi pariwisata nasional yang

memiliki kemampuan daya saing baik ditingkat regional maupun global. Potensi pariwisata yang dimanfaatkan menjadi daya tarik dan obyek wisata dapat berupa keadaan alam, flora, fauna dan kebudayaan nasional dan kebudayaan daerah baik yang berwujud ide kehidupan sosial maupun berupa hasil karya manusia yang perlu dijaga kelestariannya dalam rangka memperkuat jati diri bangsa dalam rangka perwujudan Wawasan Nusantara (Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1996 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataaan).

Penyelenggaraan kepariwisataan harus memberikan manfaat, secara merata bagi semua lapisan masyarakat dan diseluruh tanah air, dimana setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan berperan dan menikmatinya secara adil sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan dan darma baktinya yang diberikan kepada bangsa dan negara melalui kegiatan usaha pariwisata (Pasal 30 Undang-undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataaan).

Otonomi di negara kita sudah diberlakukan pada tanggal 1 Januari 2001 yaitu dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, namun sekarang Undang-undang tersebut diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, setelah diberlakunya kedua Undang-undang tersebut maka Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah di Daerah dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa sudah tidak berlaku lagi.

Otonomi Daerah menurut Pasal 1 ayat (5) Undang-undang Nomor 32

Tahun 2004 adalah hak, kewajiban dan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan daerah otonom disebut juga yaitu daerah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Setelah otonomi mulai berlaku, kewenangan otonomi kepada daerah Kabupaten atau Daerah Kota menjadi lebih luas, nyata dan bertanggung jawab. Didalam Pasal 10 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang dimaksud kewenangan otonomi yang luas adalah kekuasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, moneter dan fiscal, agama serta kewenangan lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, berkembang di daerah otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan tanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonom.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, di kota Yogyakarta sebagai daerah otonom melaksanakan beberapa kewenangan Kota dibidang Kepariwisata antara lain dengan menata kembali organisasi Dinas Pariwisata untuk disesuaikan dengan beban tugas yang berkembang saat ini.

Harus diakui bahwa birokrasi merupakan salah satu stakeholder pembangunan pariwisata dan karena itu memiliki peran yang strategis untuk menentukan arah dan sasaran pembangunan pariwisata. Peran ini semakin sentral karena dalam era otonomi daerah kewenangan didalam perencanaan, implementasi dan pengelolaan pariwisata diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah, implikasinya tentu saja sangat luas, terutama pada kesiapan birokrasi di daerah dalam mengimplementasikan kewenangan baru tersebut. Implikasi lainnya adalah bahwa keberhasilan pembangunan kepariwisataan nasional pada akhirnya sangat tergantung pada kemampuan birokrasi di daerah untuk mengelola sumber daya pariwisata.¹

Sehingga jajaran pariwisata, otonomi daerah mempunyai arti bahwa Pemerintah Pusat (Departemen Kebudayaan dan Pariwisata) hanya bertindak sebagai fasilitator saja, tugas departemen sebatas menjual image, sedangkan yang menjual produk adalah Pemerintah Kota sehingga Dinas Pariwisata Kota mempunyai kedudukan sebagai unsur pelaksana Pemerintah daerah dibidang Kepariwisata. Di era otonomi daerah Pemerintah Daerah dituntut untuk dapat secara maksimal menggali potensi daerahnya dengan konsekuensi lebih lanjut dapat meningkatkan pendapatan asli daerah.

¹ Purwo Santoso, Hasrul Hanif, Rahmad Gustomy, *Menembus Ortodoks Kajian Kebijakan Publik*. Fisipol UGM, Yogyakarta, 2004, hal 8-9

Pariwisata merupakan salah satu sektor potensi daerah yang dapat dikembangkan dalam rangka peningkatan pendapatan asli daerah Kota Yogyakarta. Berbagai upaya harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam upaya pengembangan pariwisata di daerahnya. Upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta melalui Dinas Pariwisata tidak terlepas dari berbagai kendala, hambatan yang dialami dalam upaya pengembangan pariwisata, tetapi seoptimal mungkin segala kendala, hambatan itu harus dapat diatasi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang timbul permasalahan

1. Bagaimana upaya Dinas Pariwisata dalam pengembangan pariwisata dan peningkatan pendapatan asli daerah di Kota Yogyakarta?
2. Hambatan-hambatan apakah yang dihadapi Dinas Pariwisata dalam pengembangan pariwisata dan peningkatan pendapatan asli daerah di Kota Yogyakarta?
3. Bagaimana upaya yang dilakukan Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta dalam rangka mengatasi hambatan dalam pengembangan pariwisata dan pendapatan asli daerah di Kota Yogyakarta ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui peran Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta dalam pengembangan pariwisata dan peningkatan pendapatan asli daerah di Kota

Yogyakarta.

2. Untuk menemukan hambatan-hambatan yang dihadapi Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta dalam pengembangan pariwisata dan peningkatan asli daerah di Kota Yogyakarta.
3. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta dalam rangka mengatasi kendala tersebut.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritik

Untuk menambah pengetahuan dan wawasan tentang pariwisata di Kota Yogyakarta bagi mahasiswa.

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai masukan bagi Pemerintah Kota Yogyakarta guna dijadikan asuhan kebijakan pembangunan khususnya dibidang kepariwisataan.
- b. Untuk perbaikan pelaksanaan perencanaan dan pengembangan pariwisata.

E. Tinjauan Pustaka

Penyerahan urusan kepariwisataan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah merupakan salah satu pelaksanaan otonomi daerah. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam pertumbuhan.² Sejalan dengan penyerahan urusan, apabila urusan tersebut akan menjadi beban daerah, maka akan dilaksanakan melalui asas pembantuan. Proses

² HAW Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Faja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal 22

sentralisasi pada dasarnya tidak semata-mata desentralisasi administrasi tetapi juga bidang ekonomi dan sosial budaya.

Pembentukan daerah Otonom yang serentak merupakan kelahiran status otonomi yang didasarkan atas aspirasi dan kondisi obvektif dari masyarakat didaerah sebagai bagian dari bangsa dan wilayah nasional Indonesia.³ Aspirasi tersebut terwujud dengan diselenggarakannya desentralisasi menjelma menjadi daerah otonom.

Oleh karena itu, otonom daerah adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian desentralisasi sebenarnya menjelma otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian layanan yang bersifat lokalitas demi kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan.

Prinsip-prinsip penyelenggaraan Pemerintah di daerah :

- a. Pelaksanaan pemberian otonom kepada daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkokoh kesatuan kesatuan dan mempertinggi tingkat tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya.
- b. Pemberian otonom kepada daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.
- c. Asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan.

³ Ibid, hal 23

- d. Pemberian otonomi kepada daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan disamping aspek pendemokrasian.
- e. Tujuan pemberian otonom kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah terutama pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.⁴

Masalah paling berat yang dihadapi daerah dalam berotonomi daerah adalah pembiayaan semua urusan pemerintahan yang sudah diserahkan dari pusat dan propinsi.⁵ Dalam kaitan membudayanya KKN masih sangat sulit menghilangkan campur tangan pemerintah pusat dan pemerintah propinsi dalam penempatan personil. Dipihak lain tetap menonjol adanya rasa kurang ikhlas untuk menyerahkan sumber-sumber keuangan sebagai sumber pembiayaan kegiatan pemerintah daerah.

Urusan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah salah satunya adalah urusan Pariwisata :

- a. Urusan obyek wisata sepanjang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku atau yang akan berlaku tidak menjadi urusan Pemerintah Pusat.
- b. Urusan Pariwisata
- c. Urusan Perhotelan
- d. Urusan Penginapan Remaja
- e. Urusan Pondok Wisata
- f. Urusan Perkemahan

⁴ Andi Mustani Pide, *Otonomi Daerah Dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*. Gaya Media Pratama, Jakarta, 2001, hal 116

⁵ Mubyarto, *Prospek Otonomi Daerah dan Perekonomian Indonesia*, BFTE, Yogyakarta, 2001, hal 84

- g. Urusan Rumah Makan
- h. Urusan Bar
- i. Urusan Mandala Wisata
- j. Urusan Usaha Kawasan Wisata
- k. Urusan Usaha Rekreasi dan Hiburan
- l. Urusan Usaha Promosi Pariwisata Daerah⁶

Selaras dengan ide *Good Governance* tentang peningkatan kualitas peningkatan aparatur negara, maka peningkatan kinerja sektor pariwisata agar dapat memenuhi pencapaian target-target ekonometrik.⁷ Kebijakan pengembangan sumber daya manusia sektor pariwisata terlalu berat sebelah ke penanganan *front liners* (industri). Harus diakui bahwa strategi ini memiliki keunggulan karena sasaran yang dipilih adalah menciptakan mutu pelayanan yang sesuai dengan standar industri pariwisata internasional. Salah satu titik lemah pembangunan sektor pariwisata kita terletak pada kemampuan birokrasi yang jauh dari memadai, baik untuk menyusun perencanaan pengembangan program kepariwisataan, regulasi sampai koordinasi lintas sektoral.

Sektor pariwisata sebetulnya telah mengalami perkembangan yang sangat pesat dan bahkan menjadi tumpuan harapan dalam pembangunan khususnya dalam pengumpulan devisa.⁸

⁶ Josef Riwo Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hal 73

⁷ Purwo Santoso, Hasrul Hanif, Rahmad Gustomy, *Memahami Ortodoksi Kajian Kebijakan Publik*, Fisipol UGM, Yogyakarta, 2004, hal 5

⁸ *Ibid*, hal 6

Dimasa lalu kebijakan Kepariwisataaan dilakukan oleh dan dalam kendali ketat dari Pemerintah Pusat. Sehubungan adanya otonomi daerah, kevenangan menyelenggarakan kebijakan Kepariwisataar berada ditingkat lokal.

Hakikat otonomi daerah haruslah diorientasikan pada upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, baik menyangkut sumber daya manusia yang ada di pemerintahan maupun soal daya dukung yang lain.⁹

Melihat kewenangan yang ada, maka dalam melaksanakan otonomi daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta ini tidak perlu dirisaukan dengan anggaran, dan Pemerintah Daerah akan dapat melaksanakan secara optimal. Sebab untuk memperoleh anggaran sebenarnya Pemda DIY bisa melakukan langkah-langkah peningkatan Pendapatan Asli Daerah, yang antara lain dilakukan melalui pemberdayaan baik intensifikasi maupun ekstansifikasi. Sisi lain pemerintah daerah juga perlu melakukan efisiensi anggaran. Maka jika itu terwujud, sasaran otonomi daerah akan bisa tercapai dengan baik, melalui proses-proses yang wajar, efektif, dan efisien.

Dalam melaksanakan otonomi daerah sekarang ini, pemerintah kabupaten dan kota serta provinsi, memiliki lembaga yang ramping, mempunyai Pendapatan asli Daerah yang besar, Badan Usaha Milik Daerahnya baik. Jika hal itu terjadi berarti pelaksanaan otonomi daerah tidak berhasil dan menjadi kabur serta tidak sesuai dengan arah pemberian otonom yang sempurna.

Pendapatan asli Daerah merupakan salah satu modal dasar pemerintah

⁹ Boedi Dewantoro, *Strategi Pemberdayaan Daerah Dalam konteks Otonomi*, Med Print Offset, Yogyakarta, 2001, hal 139

daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah.¹⁰

Hasrat untuk memacu Pendapatan Asli daerah secara cepat, bisa dengan mudah berakibat pada proses pemusnahan secara segera semua potensi dan sumber daya alam yang dimiliki oleh suatu daerah.¹¹

Pasal 6 Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Pengembangan Keuangan antara Pusat dan Pemerintah Daerah mengatakan bahwa pendapatan asli daerah bersumber dari:

- a. Pajak Daerah
- b. Retribusi Daerah
- c. Hasil Pengembangan Kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
- d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah

F. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilakukan di Kota Yogyakarta dengan pertimbangan bahwa:

- a. Kota Yogyakarta merupakan kota wisata yang menjadi tujuan wisata selain Bali.
- b. Obyek wisata di Kota Yogyakarta mempunyai nilai seni dan budaya yang tinggi.

¹⁰ HAW Widjaja, *Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hal 42

¹¹ Abdul Gaffar Karim, *Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hal 22

2. Bentuk Data

a. Data Primer

Data yang diperoleh secara langsung dari lokasi penelitian.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari buku-buku, literature-literatur, arsip, dokumen-dokumen resmi dan hasil penelitian.

3. Nara Sumber

a. Kepala Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta

b. Kepala Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kota Yogyakarta

4. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah

a. Wawancara : Teknik wawancara yang dilakukan dengan pejabat instansi terkait guna memperoleh bahan atau keterangan yang lebih rinci terhadap data sekunder.

b. Studi Kepustakaan

Teknik ini dilakukan dengan cara mengumpulkan dan mempelajari data-data sekunder serta informasi yang berhubungan dengan obyek penelitian ini. Hal ini dilakukan melalui buku-buku, literatur-literatur, peraturan perundang-undangan dan segala sumber lain yang mendukung penelitian ini.

5. Analisa Data

Penelitian ini menggunakan metode diskriptif kualitatif yaitu menganalisa hasil penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan, dengan

tujuan memperoleh gambaran tentang kebijakan Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta dalam pengembangan pariwisata dan peningkatan pendapatan asli daerah Kota Yogyakarta.