

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pariwisata merupakan sebuah industri penghasil pendapatan terbesar di dunia yang menjadikan sektor pariwisata menjadi alat penting untuk pertumbuhan ekonomi di sebagian besar negara terutama pada negara berkembang. Data *World Travel and Tourism Council* (WTTC) menunjukkan bahwa industri pariwisata menyumbang 10,4% dari PDB dunia (Nguyen et al., 2016; Loss, 2019). Hal ini menjadikan pariwisata menjadi salah satu sektor ekonomi terbesar di dunia. Pada tahun 2018, industri perjalanan dan pariwisata tumbuh sebesar 3,9%, lebih cepat dari pertumbuhan ekonomi global sebesar 3,2% (WTTC, n.d.). Dari tahun 1950 hingga 2016, jumlah wisatawan internasional mengalami peningkatan dari total 25 juta menjadi 278 juta, 674 juta, dan 1235 juta (UNWTO, 2017).

Dewasa ini pariwisata bukan hanya sebuah industri dengan manfaat ekonomi yang menonjol tetapi dengan adanya kegiatan pariwisata dapat membantu melindungi situs warisan budaya, mentransmisikan nilai-nilai budaya melalui pendidikan dan interpretasi. Selain itu, saat ini konsep *Heritage Tourism* menjadi wisata yang banyak diminati (Ritonga, 2019a). Pada tahun 2005 UN *World Tourism Organization* (UNWTO) mencatat bahwa kunjungan ke lokasi wisata warisan budaya dan sejarah merupakan salah satu kegiatan wisata yang paling cepat berkembang (Kartika et al., 2017). *Heritage Tourism* dikenal di kalangan masyarakat bermakna sebagai wisata ke situs-situs warisan atau pusaka. Lebih luasnya *Heritage Tourism* memiliki makna sebagai salah satu bentuk wisata pusaka atau warisan yang mencakup warisan alam, budaya dan warisan saujana (*piagam pelestarian pusaka Indonesia*). Ashworth (2006) berpendapat bahwa *Heritage* merupakan sesuatu yang terpilih untuk dilestarikan. Dimana mengandung interpretasi dari sejarah masa lampau yang

dibuktikan dengan adanya peninggalan seperti artefak yang di kombinasikan dengan identitas (Ashworth dan Tunbridge, 1999).

*Heritage Tourism* menjadi penting dan menarik mengingat potensi besar yang dimiliki Indonesia melalui perjalanan panjang sejarah serta kekayaan dan keberagaman budaya. Selain itu, menurut UNESCO, Indonesia memiliki daya tarik utama nomor 1 di ASEAN pada *Heritage Tourism* yang tersebar di berbagai wilayahnya (Soemanagara, 2019). Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) menjadi salah satu contoh wilayah di Indonesia yang memiliki potensi besar pada sektor *Heritage Tourism*. Hal ini juga didukung dengan penyajian paket wisata lengkap yang menjadikannya sebagai tujuan utama wisatawan di Indonesia. Sebab potensi serta kultur keramah-tamahan masyarakat, lingkungan aman dan nyaman yang menjadi nilai jualnya. Hal ini dibuktikan dengan posisi DIY yang selalu berada pada 10 besar daerah dengan jumlah kunjungan wisata terbanyak. Terhitung pada tahun

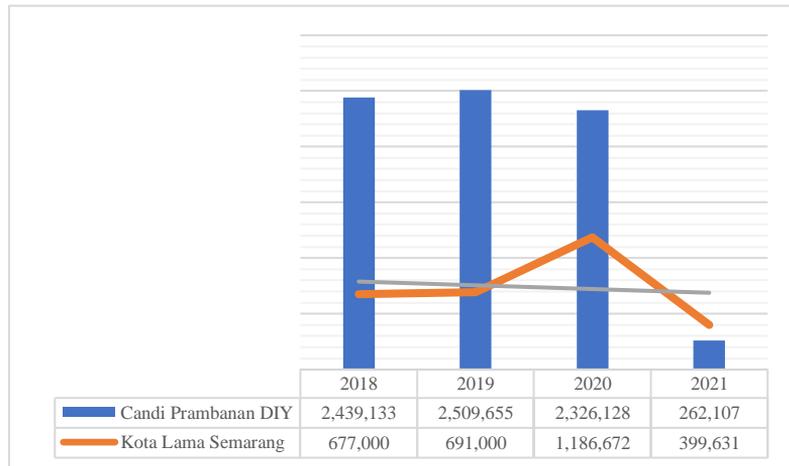
2017-2019 terjadi peningkatan pada perkembangan wisatawan DIY, dari 5.229.298 menjadi 5.689.091 dan terus mengalami peningkatan menjadi 6.549.381. Selain itu sektor pariwisata juga menyumbang pada pendapatan asli daerah (PAD) DIY dengan persentase peningkatan sebesar 27,6% (Dinas Pariwisata DIY, 2022a).

Berdasarkan persentase yang ada, destinasi *Heritage Tourism* di DIY yang memiliki daya tarik dan tingkat kunjungan tinggi adalah pada situs-situs sejarah dan budaya. Situs-situs bersejarah yang memiliki tingkat kunjungan yang tinggi adalah Candi. Sebagai wisata warisan sejarah dengan bukti konkret berupa bangunan yang memiliki nilai sejarah dengan karakteristik dan keunikan yang tinggi menjadikan situs candi sebagai salah satu tujuan utama wisata. Taman Wisata Candi (TWC) Prambanan merupakan salah satu ikonik pariwisata DIY sebagai bukti peninggalan Hindu yang dibangun sekitar abad ke-9 dan menjadi tujuan wisata yang menyumbang kunjungan wisatawan terbanyak di bandingkan

dengan situs dan wisata *heritage* lainnya (Dinas Pariwisata DIY, 2022a).

Terhitung hanya pada tahun 2020 Candi Prambanan telah di kunjungi sekitar 2,3 juta pengunjung yang terdiri dari wisatawan mancanegara dan nusantara. Jumlah kunjungan Candi Prambanan lebih besar dibandingkan dari kunjungan pada wisata berbasis warisan lainnya yaitu museum-museum se-DIY yang hanya menarik wisatawan sebanyak 785.518 pada tahun yang sama (Dinas Pariwisata DI Yogyakarta, 2021). Selain itu jika dibandingkan dengan jumlah kunjungan wisatawan pada destinasi *Heritage Tourism* dengan salah satu destinasi wisata yang ditargetkan sebagai salah satu bagian dari *World Heritage* oleh PBB yaitu kawasan Kota Lama Semarang, Candi Prambanan jauh lebih besar dalam menyumbang wisatawan.

**Gambar 1. 1 Jumlah Kunjungan Wisatawan pada  
Destinasi *Heritage Tourism***



Sumber: Dinas Pariwisata DIY dan Dinas Pariwisata Jawa

Tengah (2022)

Gambar 1.1 menunjukkan bahwa jumlah kunjungan pada destinasi *Heritage Tourism* di DIY yaitu Candi Prambanan cenderung lebih tinggi dibandingkan dengan destinasi serupa yang juga dicanangkan sebagai destinasi *World Heritage* oleh PBB yaitu Kota Lama Semarang. Ketimpangan pada jumlah kunjungan wisatawan antara Candi Prambanan dan Kota Lama Semarang bahkan mencapai dua hingga tiga kali lipat dari jumlah wisatawan pada Kota Lama Semarang. Sehingga dapat

disimpulkan bahwa dengan beragam potensi wisata yang dimiliki DIY, destinasi Candi Prambanan menjadi salah satu destinasi *Heritage Tourism* yang mampu menarik wisatawan dan meningkatkan pendapatan asli daerah.

Pencapaian pada peningkatan PAD dari sektor pariwisata terutama pada *Heritage Tourism* tersebut tentunya tidak terlepas dari komitmen pemerintah pada pembangunan kepariwisataan di DIY. Dimana melalui Perda DIY No. 1 Tahun 2012 sebagai rujukan utama secara eksplisit menyatakan pengembangan pariwisata DIY memiliki orientasi pariwisata berwawasan budaya (Dinas Pariwisata DIY, 2022b). Hal ini selaras dengan visinya sebagai daerah tujuan utama pariwisata di ASEAN 2025. Terlepas dari potensi besar yang dimiliki DIY, pariwisata menjadi industri utama yang berdampak besar bagi kehidupan masyarakat. Dimana pariwisata mampu mendorong pembangunan serta perekonomian dan menjadi sarana *branding* sebuah wilayah melalui pertukaran budaya (De Luca et al., 2020).

Namun pariwisata sangat rentan terhadap krisis dan bencana (Partelow et al., 2022). Krisis dan bencana global yang akhir-akhir ini terjadi, baik yang disebabkan oleh alam maupun manusia, masalah politik dan ekonomi, menjadi tantangan besar bagi industri pariwisata di seluruh dunia (Partelow et al., 2022). Sebagai contoh, dalam beberapa tahun terakhir COVID-19 menjadi krisis yang tidak dapat terukur dan menimbulkan konsekuensi sosial serta ekonomi (Kuščer et al., 2022; Okafor et al., 2022). Krisis yang terjadi sejak kemunculan COVID-19 telah memberikan dampak negatif yang mempengaruhi sektor pariwisata dan menyebabkan penurunan jumlah wisatawan serta berdampak pada penurunan pendapatan negara.

**Gambar 1. 2 Kunjungan Wisatawan Mancanegara  
Indonesia dan DIY tahun 2017-2022**

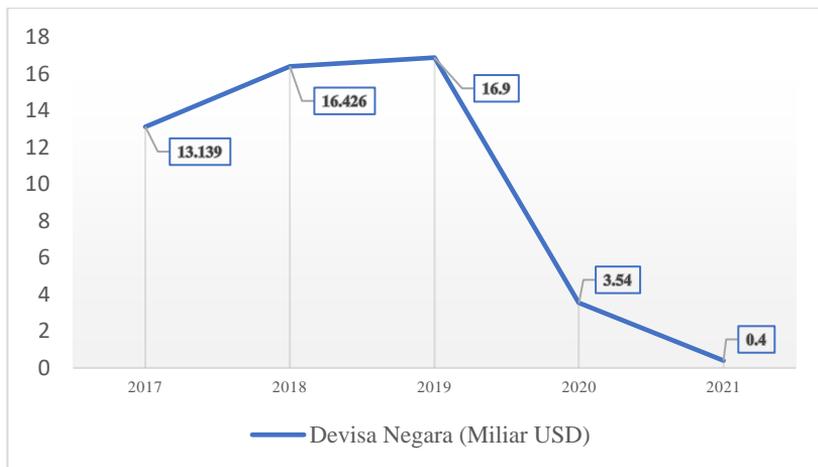


Sumber: Kementerian Pariwisata Indonesia dan Dinas  
Pariwisata DIY (2022)

Berdasarkan gambar 1.2 dapat dilihat bahwa terdapat perbedaan yang signifikan pada kunjungan wisatawan mancanegara di Indonesia dan DIY sebelum dan saat adanya COVID-19. Pada tahun 2017-2019 jumlah kunjungan wisatawan mancanegara cenderung mengalami peningkatan setiap tahunnya. Sedangkan pada tahun 2020-2022 kunjungan wisatawan merosot dan terus mengalami penurunan. Penurunan kunjungan wisatawan ini berpengaruh pada sumber

pendapatan negara dan daerah sebab pariwisata sebagai sektor utama perekonomian.

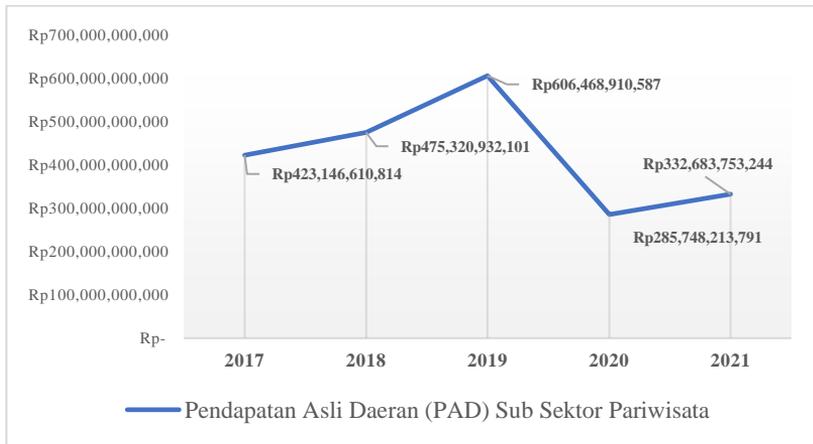
**Gambar 1. 3 Pendapatan Devisa Negara tahun 2017-2021**



Sumber: Kementerian Pariwisata Indonesia (2022)

Pada gambar 1.3 terlihat bahwa terjadi penurunan yang signifikan pada pendapatan devisa negara, khususnya pada tahun 2019 menuju 2020. Dibandingkan dengan tahun sebelum terjadinya krisis, pendapatan negara cenderung mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Hal serupa juga terjadi pada DIY yang mengalami penurunan pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) khususnya pada sub sektor pariwisata.

**Gambar 1. 4 Pendapatan Asli Daerah Sub Sektor  
Pariwisata DIY**



Sumber: Dinas Pariwisata DIY (2022)

Gambar 1.4 menunjukkan hal serupa yang terjadi pada DIY yaitu penurunan pada pendapatan asli daerah khususnya sub sektor pariwisata. Dimana pada tahun sebelum terjadinya krisis pendapatan daerah pada pariwisata terus mengalami peningkatan yang signifikan. Keadaan berbanding terbalik ketika muncul krisis (Dinas Pariwisata DIY, 2022b). Di satu sisi, UNWTO sudah memprediksi antara tahun 2010 dan 2030 jumlah wisatawan internasional akan meningkat 3,3% setiap tahunnya dan mencapai 1,8 miliar pada tahun 2030 (De Luca

et al., 2020). Namun dengan situasi saat ini, belum dapat disimpulkan bagaimana dan kapan kegiatan pariwisata akan kembali normal. Sehingga untuk mengatasi efek domino yang muncul akibat faktor eksternal seperti adanya krisis dibutuhkan solusi yang mampu mengembalikan kestabilan dan ketahanan di tengah masyarakat.

Tata kelola yang baik pada *Heritage Tourism* mampu menjadi solusi pada pemulihan sektor pariwisata dalam menghadapi tantangan dengan penerapan konsep kolaborasi (Zaenuri et al., n.d.). Mengingat kompleksitas permasalahan yang diakibatkan COVID-19 dan berimplikasi pada keberlanjutan pariwisata. Selain itu faktanya pemerintah tidak mampu dan memiliki keterbatasan dalam menyelesaikan permasalahan serta mengelola pariwisata. Pada permasalahan ini pemerintah belum mampu untuk bergerak menjadi aktor tunggal dalam pemulihan dan memaksimalkan potensi pada *Heritage Tourism* (Zaenuri et al., 2019). Sehingga diperlukan sinergitas aktor lain untuk memperoleh gambaran fenomena

pariwisata dengan menggunakan pendekatan *governance* yang melibatkan setidaknya tiga aktor (pemerintah, swasta dan masyarakat). Hal ini juga didasari dengan peran negara untuk menciptakan lingkungan demokratis yang memberikan ruang partisipasi untuk semua (Sunu Astuti et al., 2020).

Pada pengelolaan pariwisata adanya tuntutan dan kebutuhan yang semakin meningkat terutama pasca krisis diperlukan penanganan khusus, dalam konteks *governance* perlu adanya perubahan paradigma dari yang bersifat adaptif menjadi kolaboratif (Zaenuri et al., 2021). Hal ini disebabkan model adaptif lebih mengacu kepada respons menghadapi perubahan yang diakibatkan terjadinya perubahan iklim atau situasi eksternal serupa. Sedangkan model tata kelola kolaborasi memungkinkan memberikan pelayanan dan pengembangan pariwisata dalam segala kondisi (Hakim et al., 2019; Zaenuri et al., 2021).

Pada studi kasus penelitian yaitu Candi Prambanan, konsep tata kelola kolaboratif penting untuk diterapkan karena

beberapa sebab diantaranya adalah; (1) Undang-Undang Kepariwisata No. 10 Tahun 2009 pada pasal 2 dan 5 mengamanatkan bahwa dalam penyelenggaraan kepariwisataan salah satunya harus berlandaskan asas demokratis. Lebih lanjut di sebutkan bahwa terdapat beberapa prinsip yang harus dipenuhi seperti pemberdayaan masyarakat sekitar dan keterpaduan antar *stakeholder*. (2) Kemudian dalam hal ini Candi Prambanan sebagai warisan budaya, dalam Undang-Undang Cagar Budaya No. 11 Tahun 2010 dalam pasal 2 dikatakan bahwa dalam pengelolaannya dituntut untuk berdasarkan asas partisipasi. Kemudian Cagar Budaya dikelola oleh pemerintah (pusat dan daerah) dengan meningkatkan peran serta masyarakat. (3) Selanjutnya dengan latar belakang Candi Prambanan sebagai warisan budaya dunia (*World Heritage*) yang berada diantara dua provinsi yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta (Kabupaten Sleman) dan Jawa Tengah (Kabupaten Klaten). (4) Pentingnya penyelarasan pemanfaatan

Candi Prambanan pada *mass tourism* untuk tujuan ekonomi dengan pelestariannya sebagai warisan budaya.

Sehingga melalui kompleksitas status, potensi, serta kerentanan terhadap krisis, Candi Prambanan membutuhkan pengelolaan yang lebih dalam kegiatan *mass tourism* dan pelestariannya. Hal ini tentunya ditujukan untuk melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkan cagar budaya. Melalui konsep *collaborative governance* diyakini sebagai salah satu langkah penting dan tepat diterapkan dalam pengelolaan Candi Prambanan (Hakim et al., 2019; Zaenuri et al., n.d.). Karena dengan konsep ini yang menjadi penting adalah meningkatkan keterlibatan dan partisipasi dari sektor publik, swasta dan masyarakat.

*Collaborative Governance* atau tata kelola kolaboratif adalah proses yang melibatkan berbagai *stakeholder* atau pemangku kepentingan dengan karakter yang berbeda untuk mencapai tujuan bersama dari tingkat bawah sampai tingkat atas (Bichler & Lösch, 2019; Zaenuri et al., 2021). Melalui

partisipasi aktor lainnya diyakini mampu membawa perubahan yang lebih baik dengan perspektif dan peran yang berbeda. Selain keterlibatan berbagai aktor, untuk mengatur jalannya sebuah sistem dan tata kelola dibutuhkan kontrak, perjanjian atau kerangka kebijakan pendukung (Emerson et al., 2012). Sehingga dapat disimpulkan bahwasanya tata kelola yang baik tidak dapat terlepas dari adanya keberpihakan dari regulasi atau kebijakan yang ada sebagai upaya untuk pulih dari krisis. Hal ini dikarenakan perbedaan karakteristik yang dimiliki oleh masing-masing aktor, sehingga diperlukan ada proses transformasi serta komitmen dalam membangun kondisi kolaborasi yang sinergis dan harmonis untuk *recovery* pada sektor pariwisata (Zaenuri et al., 2021).

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya dibutuhkan tata kelola pada *Heritage Tourism* sebagai sektor potensial dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan mengedepankan aspek pelestarian. Menimbang faktor eksternal yang tidak dapat di prediksi

dibutuhkan proses adaptif dan transformatif di dukung dengan adanya kebijakan dan tata kelola yang baik (Chandler, 2012). Melalui potensi serta kompleksitas yang ada, menjadi tantangan bagi pemangku kepentingan untuk mengemas interpretasi nilai-nilai warisan budaya secara maksimal dan menjadikannya peluang dibalik daya tarik *Heritage Tourism*. DIY dipilih menjadi lokasi penelitian sebagai representasi Indonesia yang kaya akan potensi *Heritage Tourism* dengan latar belakang warisan budaya tak ternilai salah satu wujudnya adalah Candi Prambanan (Visting Jogja, 2022).

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tata kelola *Heritage Tourism* di DIY?
2. Bagaimana keterlibatan aktor dalam tahapan *collaborative governance* pada tata kelola *Heritage Tourism* di DIY?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penulis dalam melakukan penelitian ini diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui tata kelola *Heritage Tourism* di DIY.
2. Untuk mengetahui keterlibatan aktor dalam tahapan *collaborative governance* pada tata kelola *Heritage Tourism* di DIY.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih atau manfaat diantaranya sebagai berikut:

Manfaat Teoritis

1. Penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat berkontribusi dalam menambah wawasan serta ilmu pengetahuan terkait dengan tata kelola atau manajemen serta peran aktor kepentingan dalam meningkatkan ketahanan masyarakat secara ekonomi. Selain itu penelitian ini juga diharapkan mampu menjadi acuan

bagian penelitian-penelitian selanjutnya terutama pada kajian yang berkaitan atau linear.

## 2. Manfaat Praktis

Melalui penelitian ini kedepannya diharapkan dapat menjadi salah satu pertimbangan bagi pihak kepentingan dalam mengetahui model atau tata kelola pariwisata khususnya pada pariwisata berbasis budaya. Kemudian dapat dijadikan acuan untuk mengetahui upaya hingga kendala dalam pengembangan pariwisata guna meningkatkan ketahanan masyarakat.