

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pariwisata merupakan sektor penting dalam peningkatan pendapatan nasional maupun daerah. Pariwisata dapat menjadi sektor utama dalam meningkatkan sektor-sektor lainnya dalam penyelenggaraan pemerintah, seperti sektor ekonomi, budaya maupun sosial. Hal tersebut dapat terlihat dari efek sektor pariwisata pada tahun 2012. Menurut Direktur Perencanaan Destinasi dan Investasi Pariwisata Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, Lokot Ahmad Enda, pada 2012 : “sektor pariwisata menyumbangkan devisa sebesar Rp 80 triliun”. Pariwisata menempati urutan ketiga dalam hal penerimaan devisa setelah komoditi minyak dan gas bumi serta minyak kelapa sawit (<http://obrolanekonomi.blogspot.com/2013/06/kemparekrap-targetkan-pendapatan-250.html> Diakses pada tanggal 2 Oktober 2013 Pukul 16.45WIB).

Indonesia merupakan negara yang kaya sumber daya alam, budaya, adat istiadat. Memiliki ribuan pulau dengan ciri khas dan keunikan tersendiri yang tidak dimiliki oleh negara manapun di dunia. Keanekaragaman hayati, keindahan alam dan keragaman budaya yang dimiliki setiap daerah di Tanah Air Indonesia merupakan suatu anugerah Tuhan dan menjadi modal utama dalam kepariwisataan di Indonesia.

Setiap daerah memiliki potensi wisata yang berbeda-beda, tergantung bagaimana pemerintah daerah dan masyarakat membangun potensi tersebut menjadi

destinasi wisata yang menarik dan mengundang banyak wisatawan yang berkunjung. Kota Yogyakarta merupakan salah satu dari 25 kota di Indonesia yang mendapatkan penghargaan dari Kementrian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif sebagai Kota Tujuan Wisata Favorit di Indonesia. Selain itu prestasi yang membanggakan ditorehkan oleh Kota Yogyakarta dan mendapatkan penghargaan pariwisata tingkat internasional untuk kategori *The Best Print Advertisement* dari *Tourism Promotion Organization* (TPO) *for Asia Pacific Cities* yang berpusat di Korea Selatan. Kota Jogja telah mendapatkan empat kali penghargaan dari TPO sejak tahun 2009 secara berturut-turut dalam kategori berbeda. Tahun 2009 Kota Jogja mendapatkan penghargaan *The Best Public Relations*, Tahun 2010 memperoleh penghargaan *The Best Campaign* dan penghargaan sebagai *The Best Website* pada Tahun 2011 (<http://mediainfokota.jogjakota.go.id>, diakses pada tanggal 27 Maret 2013 pukul 18.00 WIB).

Kota Yogyakarta merupakan destinasi wisata dengan berbagai macam varian. Berbagai macam wisata tersedia dengan lengkap, mulai dari wisata budaya, wisata belanja, wisata kuliner, wisata alam hingga wisata pendidikan. Selain itu Kota Yogyakarta memiliki banyak keunikan dan ciri khas yang hampir tidak dimiliki oleh kota lain. Salah satu ciri khas yang melekat pada Kota Yogyakarta hingga saat ini adalah Kota Yogyakarta merupakan Kota Budaya, Kota Perjuangan, Kota Gudeg dan Kota Pelajar. Bila dilihat dari berbagai sudut pandang, Kota Yogyakarta sangat relevan untuk dikunjungi oleh semua usia. Ciri khas yang paling utama dari Kota

Yogyakarta adalah adanya ***Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat*** sebagai simbol budaya kota Yogyakarta yang sangat kental.

Berkembangnya kepariwisataan di Kota Yogyakarta berperan besar dalam menentukan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diterima pemerintah Kota Yogyakarta karena Pada Tahun 2012, 38% dari PAD Kota Yogyakarta berasal dari sektor pariwisata. Dengan demikian efek bola salju pengganda (*Multiplier effect*) pariwisata terhadap perekonomian masyarakat Kota Yogyakarta sangat besar. Hal tersebut yang perlu dipahami oleh seluruh masyarakat Kota Yogyakarta demi mencapai kesejahteraan bersama (Keputusan Walikota No. 557/KEP/2007 tentang Rencana Aksi Daerah Pengembangan Pariwisata Berbasis Budaya Kota Yogyakarta).

Kota Yogyakarta merupakan sentral dari Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga animo wisatawan yang datang ke Kota Yogyakarta paling tinggi diantara kabupaten yang lain seperti Kabupaten Sleman, Gunung Kidul, Kulon Progo dan Bantul. Berikut disajikan tabel kunjungan wisatawan mancanegara maupun domestik yang datang ke Daerah Istimewa Yogyakarta.

Tabel 1. Jumlah Kunjungan Wisatawan di Daya Tarik Wisata Per-Kabupaten/Kota Tahun 2011-2012

No	ODTW	Tahun 2011			Tahun 2012		
		Wisman	Wisnus	Jumlah	Wisman	Wisnus	Jumlah
1	Kota Yogyakarta	204.941	2.992.371	<b>3.197.312</b>	233.841	3.846.764	<b>4.083.605</b>
2	Kab. Sleman	255.167	2.234.896	2.490.063	262.916	2.779.316	3.042.232
3	Kab. Bantul	-	2.378.209	2.378.209	-	2.378.209	2.378.209
4	Kab. Kulon Progo	1.054	545.743	546.797	705	595.824	596.529
5	Kab. Gunung Kidul	-	688.405	688.405	2.053	1.277.012	1.279.065

Sumber: Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DIY

Pemerintah perlu menerapkan *good tourism governance* yaitu tata kelola kepariwisataan yang baik dan melibatkan seluruh pemangku kepentingan bidang pariwisata secara aktif. Agar jumlah kunjungan wisatawan yang datang ke Kota Yogyakarta semakin bertambah sehingga berdampak pada pendapatan asli daerah Kota Yogyakarta yang semakin meningkat dari sektor pariwisata maupun perekonomian masyarakat yang dapat memberikan dampak kesejahteraan yang tinggi. Karena pemerintah tidak akan bisa melakukan pengembangan pariwisata tanpa adanya dukungan dari seluruh *stakeholders* yang ada.

Keberadaan obyek wisata, daya tarik, sarana prasarana, serta fasilitas pariwisata di Kota Yogyakarta dapat dikatakan cukup baik, walaupun belum mendapatkan predikat memuaskan bagi kebanyakan wisatawan. Hingga saat ini, tahun 2013 jumlah obyek dan daya tarik wisata yang dapat dinikmati wisatawan berjumlah 40 jenis.

Tabel 2. Data Nama Obyek dan Daya Tarik Wisata di Kota Yogyakarta 2013

No	Nama Objek dan Daya Tarik Wisata	No	Nama Objek dan Daya Tarik Wisata
1	Kraton Yogyakarta	21	Museum Sulaman
2	Tamansari	22	Kebun Plasme Nutfah Pisang
3	KRKB Gembira Loka	23	Wayang Kulit Sonobudoyo
4	Museum Benteng Vredeburg	24	Ndalem Pujokusuman
5	Museum Sonobudoyo	25	Wayang Kulit Sasana Hinggil
6	Museum Dharma Wanita	26	Malioboro
7	Museum PAGERALAN Siti Hinggil	27	Monumen SO 1 Maret
8	Museum Sasmitaloka	28	Shopping Centre
9	Museum Biologi	29	Gedung Societet
10	Museum Perjuangan	30	Pasar Ngasem
11	Museum Pura Pakualaman	31	Kampung Wisata Dukuh
12	Museum Sasana Wiratama	32	Kampung Taman
13	Museum Kereta	33	Bursa Agro Jogja (BAJ)
14	Museum Dewantara Kirty Griya	34	Pusat Makanan Tradisional Pathuk
15	Museum Sri Sultan HB X	35	Pusat Makanan Tradisional Wijilan
16	Istana Negara Gedung Agung	36	Ecotourism & Edutourism Code
17	Makam Panembahan Senopati Kotagede	37	Taman Pintar
18	Purawisata	38	Pasar Beringharjo
19	Pentas Ramayana Purawisata	39	Pusat Kerajinan Perak Kotagede
20	Museum Batik	40	Pasar Klithikan Kuncen

Sumber : Keputusan Walikota No. 557/KEP/2007 tentang Rencana Aksi Daerah bidang Pariwisata Kota Yogyakarta

Berdasarkan data Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta Pada Tahun 2012, jumlah sarana akomodasi sebanyak 345 buah hotel baik bintang maupun non bintang, dengan jumlah kamar 6.916 buah sebenarnya sudah cukup untuk menampung wisatawan yang datang ke Kota Yogyakarta. Sementara jumlah restoran

dan rumah makan sebanyak 291 buah dengan kapasitas kursi 7.756 buah cukup untuk memenuhi kebutuhan kuliner wisatawan. Di samping itu keberadaan obyek dan daya tarik yang ada juga cukup beragam meskipun masih bersifat konvensional.

Perkembangan seni dan budaya di Kota Yogyakarta cukup baik dengan 250 kelompok kesenian dan kelompok budaya yang tersebar di 14 kecamatan. Kelompok-kelompok tersebut secara reguler melakukan latihan, pementasan maupun pelaksanaan upacara adat secara mandiri sehingga khasanah kesenian dan kebudayaan di Kota Yogyakarta cukup bervariasi. Setidaknya ada 25 jenis kesenian dan upacara adat yang berkembang di Kota Yogyakarta. Hal ini menunjukkan adanya apresiasi masyarakat terhadap seni budaya lokal, meskipun perlu pembinaan dan pengembangan untuk meningkatkan motivasi masyarakat.

Kota Yogyakarta yang memiliki banyak kelebihan dan potensi wisata yang sangat khas tetap saja memiliki kelemahan. Kurangnya kesadaran pariwisata yang dimiliki masyarakat menjadi salah satu kelemahan yang sangat menonjol. Karena kurang sadarnya masyarakat akan pariwisata tentu berdampak besar terhadap wisatawan yang mendapatkan perlakuan langsung ataupun tidak langsung dari masyarakat. Sehingga timbul keluhan dari para wisatawan yang tidak mendapatkan pelayanan yang memuaskan dari masyarakat. Keluhan yang dilontarkan oleh wisatawan antara lain kurang ramahnya para pelaku wisata seperti kusir andong dan tukang becak, pedagang kaki lima yang tidak menjaga kebersihan lingkungan sekitar objek wisata sehingga lingkungan terlihat kumuh dan kotor, tarif parkir yang menjengkelkan dan tidak sesuai dengan peraturan daerah yang berlaku, jalan yang

macet dan tidak ramahnya pengguna jalan terhadap wisatawan serta fasilitas umum penunjang wisata yang kurang memadai. Fasilitas umum yang kurang memadai dilihat dari belum tersedianya toilet umum yang memenuhi standar kelayakan untuk wisatawan.

Permasalahan kurang sadarnya masyarakat terhadap pariwisata bukanlah satu-satunya kelemahan pariwisata di Kota Yogyakarta. Namun, dengan banyaknya masyarakat pendatang dari luar Kota Yogyakarta membuat suasana Kota Yogyakarta semakin padat dan kurang nyaman. Hal tersebut dapat terlihat dari meningkatnya jumlah kendaraan bermotor di jalanan Kota Yogyakarta sehingga membuat arus lalu lintas macet di setiap harinya apalagi pada saat waktu liburan tiba. Perilaku buruk para pengendara yang terdiri dari masyarakat pendatang maupun masyarakat lokal semakin menambah buruk keadaan lalu lintas yang ada. Bahu jalan yang digunakan untuk parkir mobil dan motor membuat ruas jalan semakin sempit. Bukan keindahan yang ada apabila sudah terjadi macet dimana-mana, namun ketidaknyamanan lah yang dirasakan oleh masyarakat.

Permasalahan yang tidak kalah pentingnya adalah Kota Yogyakarta tidak lagi menjadi tujuan wisata kedua setelah Bali khususnya bagi wisatawan mancanegara. Walaupun setiap tahun wisatawan mancanegara selalu mengalami peningkatan, namun jumlah tersebut masih terbilang rendah bila dibandingkan dengan Kota Bandung maupun Lombok. Ternyata yang menjadi titik permasalahan adalah harga tiket masuk wisata yang mahal dibandingkan dengan kota lainnya. Hal tersebut dilansir dari Antaranews Jogja edisi 22 Januari 2013.

....."Kunjungan wisatawan India, Korea Selatan, dan Rusia meningkat ke Bali tapi mereka tidak masuk ke Yogyakarta," katanya. Ketua Asita Chapter DIY Edwin Ismedi Himna juga berpendapat, gejala penurunan daya saing pariwisata Yogyakarta salah satunya disebabkan mahalanya harga paket wisata ke Yogyakarta."Harga-harga tiket masuk ke daya tarik wisata kita mahal, Borobudur misalnya saat ini mencapai USD 20 (Rp 193.000)/orang. Ini bukan harga yang rasional," katanya. Selama ini, tambah Edwin, wisman memilih Bali sebagai destinasi utama mereka. Ketika sampai di Pulau Dewata itu mereka diberi pilihan paket wisata optional. Beberapa di antaranya adalah Yogyakarta, Tanah Toraja, dan Lombok. "Faktanya hampir tidak ada yang memilih Yogyakarta karena harganya yang paling mahal dibandingkan destinasi optional lainnya," lanjut Edwin.

Permasalahan pariwisata yang ada di Kota Yogyakarta diatas bersifat kompleks dan melibatkan seluruh *stakeholder* yang ada. Hal tersebut tentunya akan menghambat pengembangan pariwisata Kota Yogyakarta, maka sinergitas dan peran aktif dari seluruh *stakeholder* yang ada yaitu masyarakat, pemerintah dan swasta harus bekerja sama dengan baik terutama masyarakat sebagai pelaksana dan subjek pengembangan pariwisata untuk mengatasi permasalahan pariwisata yang ada di Kota Yogyakarta. Karena untuk mengatasi masalah yang begitu kompleks tidak bisa dilakukan oleh satu pihak saja.

Masyarakat merupakan salah satu unsur utama di dalam sistem pengembangan pariwisata, saat ini semakin dituntut peran sertanya. Berbagai program akan berjalan baik apabila masyarakat memiliki keterlibatan secara langsung ataupun tidak dalam peningkatan dan pemeliharaan sarana prasarana. Upaya peningkatan peran serta kualitas keterlibatan masyarakat dan *stakeholder* dalam pembangunan pariwisata dapat melalui banyak hal. Pembentukan kelompok-kelompok sadar wisata pada masyarakat di sekitar, komunikasi yang baik antara masyarakat dan *stakeholder* dapat



menjadi sarana pengembangan pariwisata yang saat ini dikenal dengan pariwisata berbasis masyarakat (*community based tourism*).

Dalam pengembangan pariwisata berbasis masyarakat (*community based tourism*) masyarakat menjadi sorotan utama demi keberlanjutan pariwisata. Hasil yang diharapkan adalah terciptanya pariwisata berkelanjutan yang bisa memberikan banyak keuntungan baik bagi pemerintah, pihak swasta maupun masyarakat lokal. Pariwisata merupakan hal yang bisa mendatangkan banyak keuntungan bagi masyarakat terutama dalam bidang ekonomi. Perlu adanya peran aktif dari pemerintah untuk meningkatkan peran serta masyarakat melalui sosialisasi mengenai sadar wisata agar manfaat dari pariwisata bisa dirasakan langsung oleh seluruh *stakeholder* pariwisata terutama masyarakat.

Peran Instansi pemerintah dalam hal ini Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta sangat diperlukan untuk membangun pariwisata berbasis masyarakat (*community based tourism*) karena secara langsung instansi ini lah yang bertanggung jawab untuk membangun masyarakat yang sadar akan pariwisata. Sadar wisata adalah konsep yang menggambarkan partisipasi serta dukungan segenap komponen masyarakat. Tujuannya untuk mendorong iklim yang kondusif bagi tumbuh kembangnya kepariwisataan di suatu wilayah.

Kondisi masyarakat Yogyakarta yang majemuk dan terdiri dari banyak masyarakat pendatang dapat memberikan dampak positif maupun negatif bagi aktualisasi peran Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta. Secara positif dengan banyaknya masyarakat pendatang maka akan memudahkan promosi

pariwisata yang ada di Kota Yogyakarta. Disisi lain masyarakat Kota Yogyakarta yang majemuk menjadi tantangan tersendiri bagi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta dalam mensosialisasikan sadar wisata.

Berbagai upaya telah dilakukan oleh Dinas Pariwisata dan kebudayaan kota Yogyakarta dalam membangun pariwisata berbasis masyarakat (*community based tourism*) antara lain adalah dengan melakukan pendekatan dan sosialisasi sadar wisata terhadap beberapa paguyuban yang ada di Kota Yogyakarta khususnya yang berhubungan dengan bidang pariwisata dan kebudayaan seperti paguyuban pedagang kaki lima di kawasan wisata, paguyuban pengelola parkir, paguyuban becak dan paguyuban kusir andong. Hal tersebut merupakan salah satu upaya Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta dalam rangka membina kesadaran wisata para pelaku wisata di Kota Yogyakarta untuk membangun pariwisata berbasis masyarakat (*community based tourism*). Namun hal tersebut belum optimal, karena hingga saat ini masih banyak keluhan yang masih dirasakan oleh wisatawan yang berkunjung ke Kota Yogyakarta.

Selain melakukan sosialisasi sadar wisata Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta juga berupaya mengimplementasikan Rencana Aksi Daerah bidang pariwisata di Kota Yogyakarta. Hal yang menjadi fokus Rencana Aksi Daerah itu adalah pemberdayaan kelompok-kelompok kesenian yang ada di masyarakat. Agar dapat meningkatkan partisipasi aktif masyarakat dalam bidang seni dan budaya untuk menarik wisatawan domestik maupun mancanegara. Berdasarkan Rencana Aksi Daerah tersebut sudah jelas bahwa pariwisata berbasis masyarakat (*community based*

*tourism*) dengan cara memberdayakan kelompok kesenian masyarakat lokal Kota Yogyakarta menjadi cita-cita yang ingin dicapai oleh Pemerintah Kota Yogyakarta.

Suatu harapan yang terkandung dalam Rencana Aksi Daerah, merupakan wujud aksi dari pemerintah daerah untuk bersinergi dengan baik bersama seluruh *stakeholder* yang ada terutama masyarakat dan swasta untuk mengembangkan pariwisata di Kota Yogyakarta, sehingga besar harapan adanya kerjasama yang baik dari seluruh *stakeholder* untuk mewujudkan pariwisata berbasis masyarakat (*community based tourism*).

Dalam upayanya untuk mengembangkan pariwisata berbasis masyarakat (*community based tourism*), Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta telah memfasilitasi beberapa hal baik fisik maupun non fisik. Salah satunya di bidang pariwisata adalah Dinas Pariwisata telah menampung aspirasi masyarakat Kota Yogyakarta yang ingin mendirikan kampung wisata di daerahnya guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar dan menciptakan alternatif objek wisata bagi wisatawan domestik maupun mancanegara.

Berbagai upaya telah dilakukan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta untuk menggerakkan seluruh stakeholders agar terlibat aktif dalam mengembangkan pariwisata di Kota Yogyakarta, memotivasi dan melakukan sosialisasi sadar wisata, juga memfasilitasi kebutuhan penunjang aktivitas kepariwisataan di Kota Yogyakarta . Hal tersebut menjadi kewajiban instansi pemerintah bidang pariwisata dan kebudayaan untuk menciptakan iklim yang kondusif dan partisipasi masyarakat yang aktif dalam rangka pencapaian *good*

*tourism governance* atau tata kelola kepariwisataan yang baik. Tata kelola kepariwisataan yang baik merupakan harapan maupun cita-cita dari seluruh pihak baik pemerintah, masyarakat maupun swasta agar pariwisata di Kota Yogyakarta semakin maju dan berkembang pesat.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai peran Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta dalam membangun pariwisata berbasis masyarakat (*community based tourism*) agar mengetahui lebih detail mengenai keseluruhan peran yang sudah dilakukan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta dalam membangun pariwisata berbasis masyarakat (*community based tourism*).

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah disusun di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah sebagai berikut :

1. Belum optimalnya pengelolaan sektor pariwisata di Kota Yogyakarta.
2. Banyaknya keluhan wisatawan akibat dari perlakuan pelaku wisata Kota Yogyakarta yang kurang menyenangkan dan belum memiliki keseradan pariwisata yang baik
3. Kurang baiknya sinergitas antara seluruh *stakeholders* bidang pariwisata di Kota Yogyakarta sehingga menyebabkan permasalahan yang begitu kompleks.
4. Sosialisasi sadar wisata terhadap sebagian masyarakat Kota Yogyakarta belum memberikan hasil yang maksimal.

5. Belum terlihat signifikan peran Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta dalam rangka membangun pariwisata berbasis masyarakat (*community based tourism*)

### **C. Pembatasan Masalah**

Karena banyaknya permasalahan yang telah diidentifikasi, keterbatasan peneliti serta urgensi dari pentingnya suatu partisipasi masyarakat untuk mendukung kinerja pemerintah, maka penelitian ini dibatasi pada peran Dinas Pariwisata dan Kebudayaan kota Yogyakarta dalam membangun pariwisata berbasis masyarakat (*community based tourism*). Partisipasi masyarakat merupakan suatu fokus pemerintah khususnya bidang pariwisata kebudayaan untuk menciptakan *good tourism governance* demi terciptanya pariwisata yang bisa meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh pihak, baik pemerintah, swasta maupun masyarakat.

### **D. Rumusan Masalah**

Dari identifikasi masalah dan batasan masalah yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut “Bagaimana peran Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta dalam membangun pariwisata berbasis masyarakat (*community based tourism*) ?”

### **E. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk memahami peran Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta dalam membangun pariwisata berbasis masyarakat (*community based tourism*).

## **F. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut:

### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan nantinya dapat bermanfaat sebagai referensi yang valid mengenai tema yang peneliti angkat. Penelitian ini juga secara umum diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu Administrasi Negara khususnya bidang pembangunan regional.

### **2. Manfaat Praktis**

#### **a. Bagi peneliti**

- 1) Sebagai sarana peneliti untuk mengimplementasikan teori yang telah didapatkan selama mendalami perkuliahan di Universitas Negeri Yogyakarta.
- 2) Penelitian ini merupakan salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Sosial di Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta.

#### **b. Bagi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan rekomendasi dan pemicu bagi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta dalam usahanya membangun pariwisata berbasis masyarakat (*community based tourism*).

#### **c. Bagi Masyarakat**

Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi dan pengetahuan di bidang pariwisata bagi masyarakat.