

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal ini mengandung pernyataan bahwa apa yang dimiliki oleh bangsa dengan semua potensi kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sangat memungkinkan untuk digunakan sebagai alat dalam mencapai kemakmuran dan kesejahteraan bangsa Indonesia itu sendiri. Dengan berbagai sumber daya yang ada, tanah, air dan mineral yang dimiliki oleh bangsa ini, perekonomian dapat digerakkan dan dijalankan untuk mencapai kemakmuran. Lain daripada itu, satu hal yang penting juga untuk diperhatikan guna mencapai capaian ke arah tersebut, dalam Pasal 33 ayat (3) juga mengandung pernyataan bahwa diharuskannya ada pihak yang menguasai kekayaan alam itu, menguasai dalam arti mengelola, mengolah dan mengembangkan, yang dalam hal ini adalah negara sebagai pihak yang berhak dan pantas untuk menguasainya. Dengan begitu kemakmuran nanti akan tercapai dengan sendirinya melalui roda ekonomi nasional melalui penguasaan aset dan sumber daya oleh negara sebagai pihak pengelola, sebagaimana yang disebutkan dalam ayat lanjutan, Pasal 33 ayt (4) UUD 1945 yang berbunyi : perekonomian nasional diselenggarakan oleh negara berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Hadirnya negara dalam penyelenggaraan perekonomian nasional dapat menentukan besaran jumlah pendapatan yang dihasilkan dari berbagai sektor. Dari sektor yang ada, migas, pertanian, pariwisata dan lain-lain, negara dapat membandingkan potensi penerimaan pendapatan dengan segala kelebihan dan kekurangannya. Adapun dari ketiga sektor tersebut, sejauh ini sektor migas masih menjadi tumpuan utama dari pendapatan negara. Namun dari beberapa kajian yang terus berkembang, kekhawatiran akan semakin menipisnya cadangan sumber daya migas memaksa negara untuk berimprovisasi dalam menggenjot pendapatan negara dengan meningkatkan sektor lain yang sekiranya menjadi alternatif atau model baru guna memenuhi perekonomian nasional.

Dari sektor-sektor yang ada, salah satu yang berpotensi dan bisa menjadi andalan pemerintah untuk meningkatkan perekonomian nasional yaitu sektor Pariwisata. Menurut Moeljarto Tjokrowinoto, sebagaimana disebutkan dalam Janianton Damanik (2005 : 49), sektor pariwisata cenderung dilihat sebagai salah satu sumber devisa dan sumber pendapatan yang akan meningkatkan *saving ratio* yang diperlukan untuk mendorong laju pertumbuhan ekonomi. Sektor pariwisata dengan daya tarik keindahan alam Indonesia tentu sangat berpotensi untuk menarik wisata entah itu domestik maupun mancanegara.

Kegiatan pariwisata merupakan salah satu sektor yang sangat berperan dalam proses pembangunan dan pengembangan suatu wilayah yaitu dapat memberikan kontribusi bagi pendapatan suatu daerah maupun bagi masyarakat. Pariwisata mempunyai peranan penting dalam pembangunan nasional, meratakan

dan meningkatkan kesempatan kerja dan pendapatan, meningkatkan penerimaan pajak pemerintah dan retribusi daerah (Oka A. Yoeti, 2008 : 20-21)

Dari berbagai pernyataan yang dilontarkan pihak pemerintah secara sporadis, keinginan untuk meningkatkan pengembangan pariwisata di Indonesia pada dasarnya disebabkan oleh beberapa faktor. Pertama adalah makin berkurangnya peranan minyak sebagai penghasil devisa jika dibandingkan dengan waktu lalu, kedua merosotnya nilai ekspor kita disektor sektor nonmigas, ketiga prospek pariwisata yang tetap memperlihatkan kecenderungan meningkat secara konsisten, keempat besarnya potensi yang kita miliki bagi pengembangan pariwisata di Indonesia. (H.Kodhyat op cit. kompas 4 nov 1982 hal iv)

Terkait perihal pengembangan pariwisata, sejauh ini pemerintah baik pusat maupun daerah telah berusaha memaksimalkan potensi yang di miliki oleh masing masing daerah. Meskipun secara umum terdapat perbedaan yang cukup signifikan antara satu daerah dengan daerah yang lain. Hal tersebut selain dikarenakan oleh alokasi dana daerah juga karena perbedaan topografi dan bentang alam yang ada di Indonesia antara satu daerah dengan daerah yang lain memiliki ciri dan keunikan tersendiri. Oleh karena itu dalam hal ini Pemerintah daerah diharapkan kreatif dan mampu berimprovisasi guna mengembangkan pariwisatanya.

Selo Sumardjan dalam James J Spilane (1987 : 133) menyatakan bahwa pengembangan pariwisata harus merupakan pengembangan yang berencana secara menyeluruh, sehingga dapat diperoleh manfaat yang optimal bagi masyarakat, baik dari segi ekonomi, sosial dan kultural. Perencanaan tersebut harus

mengintegrasikan pengembangan pariwisata ke dalam suatu program pembangunan ekonomi, fisik, dan sosial dari suatu negara. Disamping itu, rencana tersebut harus mampu memberikan kerangka kerja kebijaksanaan pemerintah untuk mendorong dan mengendalikan pengembangan pariwisata.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa peranan pemerintah dalam mengembangkan pariwisata dalam garis besarnya adalah menyediakan infrastruktur (tidak hanya dalam bentuk fisik), memperluas pelbagai bentuk fasilitas, kegiatan koordinasi antara aparatur pemerintah dengan pihak swasta, pengaturan dan promosi umum ke luar negeri. Tidak dapat disangkal bahwa hampir di seluruh daerah Indonesia terdapat potensi pariwisata, maka yang perlu diperhatikan adalah sarana angkutan, keadaan infrastruktur, dan sarana sarana pariwisata yang menuju ke dan terdapat di daerah tersebut. Hal inilah yang sesungguhnya menjadi pokok persoalan. Mengembangkan kesemuanya secara simultan tidak mungkin karena untuk itu diperlukan biaya yang besar, padahal dana yang tersedia terbatas, karena itu pengembangan pariwisata haruslah berdasarkan skala prioritas (James J Spilane, 1987 :133)

Apa yang dijelaskan oleh Selo Sumardjan dan Hari Hartono terkait pengembangan pariwisata nampaknya senada dengan apa yang tengah di laksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul dewasa ini. Upaya pengembangan wisata lebih jauh telah sampai pada tahap pemerataan daerah wisata. Hal ini dilakukan mengingat selama ini pembangunan hanya terfokus pada kawasan wisata pantai di daerah selatan Kabupaten Gunungkidul. Oleh karena itu, langkah pemerintah daerah untuk mengembangkan daerah wisata zona

utara Kabupaten Gunungkidul nampaknya tepat, seperti yang disampaikan oleh Asisten Bidang Perekonomian dan Pembangunan, Supriyadi. Dinyatakan olehnya bahwa pembangunan kawasan wisata zona utara dilakukan untuk menghindari ketimpangan.

Lebih jauh pengembangan wisata oleh pemerintah Kabupaten Gunungkidul ini dapat dipastikan akan dilaksanakan dengan serius, mengingat apa yang menjadi visi dan misi bupati dan wakil bupati terpilih pada Pilkada awal tahun ini yaitu mewujudkan Gunungkidul sebagai daerah tujuan wisata yang terkemuka dan berbudaya menuju masyarakat yang berdaya saing, maju, mandiri, dan sejahtera tahun 2020. Oleh karena itu, salah satu upaya pengembangan kawasan wisata zona utara Kabupaten Gunungkidul melalui pembangunan objek wisata embung bathara Sriten dirasa cukup menarik. Mengingat tantangan yang ada terkait infrastruktur dan promosi oleh Pemerintah daerah selama ini dirasa belum maksimal.

Dari uraian di atas, maka perlu untuk dilakukan studi lebih lanjut mengenai kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah daerah guna mengoptimalkan objek wisata Embung Batara Sriten, langkah tersebut dilakukan sebagai upaya pengembangan wisata zona utara Kabupaten Gunungkidul. Apa-apa yang menjadi kendala dalam kebijakan pengembangan objek wisata tersebut juga menarik untuk dikaji lebih dalam, demi tercapainya keberhasilan pengembangan wisata zona utara dan terwujudnya visi misi Pemerintah daerah Kabupaten Gunungkidul untuk menjadikan Gunungkidul sebagai daerah tujuan wisata yang terkemuka dan berbudaya tahun 2020.

B. Identifikasi Masalah

Dengan latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas, maka peneliti mengidentifikasi masalah menjadi beberapa hal yang diantaranya sebagai berikut :

1. Perlunya perhatian yang lebih dari Pemerintah daerah mengenai visi dan misi menjadikan Gunungkidul sebagai tujuan wisata yang terkemuka dan berbudaya menuju masyarakat yang berdaya saing, maju, mandiri, dan sejahtera tahun 2020.
2. Belum meratanya perhatian Pemerintah daerah terhadap kawasan wisata yang ada di seluruh wilayah Kabupaten Gunungkidul.
3. Terjadinya ketimpangan perhatian dan pembangunan kawasan wisata di Kabupaten Gunungkidul.
4. Pembangunan dan pengoptimalan kawasan wisata masih terpusat di daerah selatan Kabupaten Gunungkidul yang berupa objek wisata pantai.
5. Masih minimnya daerah wisata di kawasan zona utara Kabupaten Gunungkidul.
6. Kurangnya perhatian Pemerintah daerah pada potensi wisata yang ada di kawasan zona utara Kabupaten Gunungkidul.
7. Banyaknya kendala yang dihadapi Pemerintah daerah guna mengembangkan kawasan wisata zona utara Kabupaten Gunungkidul.
8. Besarnya potensi dan daya tarik objek wisata Embung Batara Sriten masih belum bisa dimaksimalkan.

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang telah diidentifikasi di atas, agar lebih terfokus maka penelitian ini dibatasi pada bagaimana kebijakan pengembangan kawasan wisata zona utara Kabupaten Gunungkidul oleh Pemerintah daerah melalui objek wisata Embung Batara Sriten.

D. Rumusan Masalah

Untuk mendukung adanya penelitian ini dan sesuai dengan pernyataan sebelumnya di atas, maka peneliti membagi permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana kebijakan pengembangan kawasan wisata zona utara Kabupaten Gunungkidul oleh Pemerintah daerah melalui objek wisata Embung Batara Sriten?
2. Apa saja yang menjadi kendala bagi Pemerintah daerah dalam kebijakannya mengembangkan kawasan wisata zona utara Kabupaten Gunungkidul melalui objek wisata Embung Batara Sriten?

E. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah :

1. Mengetahui seperti apa kebijakan pengembangan kawasan wisata zona utara Kabupaten Gunungkidul oleh Pemerintah daerah melalui objek wisata Embung Batara Sriten.
2. Mengetahui kendala-kendala apa yang dihadapi Pemerintah daerah dalam kebijakannya mengembangkan kawasan wisata zona utara Kabupaten Gunungkidul melalui objek wisata Embung Batara Sriten.

F. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat teoritis dan manfaat praktis yaitu sebagai berikut :

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk menambah wawasan dan pengetahuan dan memberikan kegunaan untuk pengembangan ilmu Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Publik yang merupakan rumpun dari Pendidikan Kewarganegaraan. Dimana penelitian ini dapat digunakan sebagai contoh pembelajaran kebijakan oleh Pemerintah daerah. Penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu rujukan dalam penelitian berikutnya yang sejenis.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan bahan pertimbangan bagi Pemerintah daerah dalam kebijakannya mengembangkan suatu kawasan wisata di daerah tertentu sebagai upaya dalam menjalankan pemerataan pembangunan dan menghindari ketimpangan antar wilayah di suatu daerah.

b. Bagi mahasiswa

Penelitian ini dapat dijadikan tambahan acuan untuk memberikan gambaran yang komperhensif tentang pelaksanaan kebijakan pengembangan kawasan wisata zona utara Kabupaten Gunungkidul oleh Pemerintah daerah melalui objek wisata Embung Batara Sriten.

c. Bagi peneliti

Penelitian ini mempunyai manfaat bagi peneliti yang diantaranya yaitu :

- 1). Penelitian ini dilaksanakan sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar sarjana pada program Studi Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum, Fakultas Ilmu Sosial , Universitas Negeri Yogyakarta.
- 2). Diharapkan dapat menerapkan dan mengembangkan ilmu yang selama ini diperoleh pada bangku kuliah Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum khususnya pada mata kuliah Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Publik. Yang nantinya bisa menjadi bekal dalam profesinya sebagai guru PPKn.

G. Batasan Istilah

Untuk menghindari adanya kesalahpahaman dan mendapatkan gambaran yang jelas terhadap masalah dalam penelitian ini diperlukan penegasan istilah yang terdapat dalam judul. Oleh karena itu, perlu dilakukan batasan istilah sebagai berikut :

1. Kebijakan

Kebijakan adalah suatu fenomena kompleks yang terdiri dari sejumlah keputusan yang dibuat oleh sejumlah individu dan organisasi pemerintah (Muhlis Madani, 2011:19)

2. Pengembangan

Suatu proses, cara atau perbuatan dalam menjadikan suatu atau sesuatu hal dari yang semula minimal menjadi lebih dan maksimal (Kamus Besar Bahasa Indonesia).

3. Kawasan wisata

Daerah atau kawasan yang memiliki fungsi utama pariwisata atau memiliki potensi untuk pengembangan pariwisata yang mempunyai ciri khas sebagai area untuk menampung berbagai kegiatan pariwisata, dilengkapi dengan berbagai sarana penunjang untuk memudahkan bagi kegiatan pariwisata, dimana pengelolaannya ditangani oleh suatu badan baik pemerintah maupun swasta atau kerjasama antara pemerintah dengan swasta (Bab 1 Ketentuan Umum Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 3 Tahun 2014)

4. Zona

Daerah dengan pembatasan khusus (Kamus Besar Bahasa Indonesia)

5. Pemerintah daerah

Pemerintah daerah dalam Bab 1 Ketentuan Umum pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.(Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah)

Oleh karena itu, maksud dari skripsi dengan judul: kebijakan pengembangan kawasan wisata zona utara Kabupaten Gunungkidul oleh pemerintah daerah melalui objek wisata Embung Batara Sriten yaitu keputusan-keputusan yang dibuat dalam rangka mengembangkan kawasan wisata di wilayah utara Kabupaten Gunungkidul dimana kebijakan dan keputusan-keputusan tersebut dilaksanakan oleh kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom dengan cara mengoptimalkan objek wisata Embung Batara Sriten.

