

## PENINGKATAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT BERBASIS KEBIAKAN PARIWISATA DI KABUPATEN GUNUNGKIDUL

**Faizah Khotimatul Husna<sup>1)</sup>**

Akademi Akuntansi Muhammadiyah, Klaten  
husnafaizah28@gmail.com

**Alfiati Nurokhmini<sup>2)</sup>**

Akademi Akuntansi Muhammadiyah, Klaten

**Abstrak.** Kabupaten Gunungkidul sering dianggap sebagai daerah yang terbelakang. Dan pada lima tahun ini Gunungkidul mengalami peningkatan yang signifikan di sektor pariwisata. Akan tetapi peningkatan ini tidak disertai dengan peningkatan kesejahteraan masyarakatnya. Salah satu cara untuk memanfaatkan meningkatnya sektor pariwisata untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat adalah melalui intervensi kebijakan. Penelitian ini bertujuan untuk mengatahui upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam kebijakan pariwisata di Kabupaten Gunungkidul, dan untuk mengetahui bagaimana bentuk kebijakan pariwisata yang berorientasi kepada kesejahteraan masyarakat. Penelitian ini dirancang sebagai sebuah studi dokumentasi dengan teknik pengumpulan data berupa dokumentasi. Sedangkan analisis data menggunakan teknik reduksi data, analisis isi, dan menarik kesimpulan. Hasilnya, pemerintah daerah telah memasukkan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam kebijakan pariwisatanya. Akan tetapi rumusan tentang peningkatan kesejahteraan masyarakat ini belum sepenuhnya diturunkan kedalam kebijakan yang lebih teknis. Sedangkan kebijakan pariwisata yang berorientasi peningkatan kesejahteraan masyarakat setidaknya harus memenuhi lima kriteria yaitu komitmen dalam dokumen kebijakan strategis; mengedepankan nilai pemberdayaan masyarakat; menggunakan tolok ukur yang mengedepankan kepentingan masyarakat; pemerintah berperan sebagai fasilitator; dan mengedepankan peran aktif masyarakat.

**Kata kunci:** kebijakan, kesejahteraan, pariwisata

---

### PENDAHULUAN

Kabupaten Gunungkidul merupakan salah satu kabupaten yang ada di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan Ibukotanya Wonosari. Gunungkidul sering dianggap sebagai daerah yang terbelakang. Selain karena tanahnya yang gersang, potensi yang dapat dikembangkan di Gunungkidul sangat sedikit. Dari sisi wilayah, Gunungkidul bukanlah daerah transit yang dilewati perdagangan atau transportasi antar kota, akan tetapi merupakan ujung wilayah Yogyakarta yang berbatasan dengan laut selatan. Seringkali orang mengatakan, bahwa yang melewati Gunungkidul adalah orang Gunungkidul sendiri. Oleh karena itu sangat sulit menemukan potensi ekonomi di Gunungkidul yang dapat menjadi pusat pertumbuhan ekonomi dan wilayah di Kabupaten Gunungkidul.

Potensi daerah yang mengalami perkembangan signifikan di Kabupaten Gunungkidul adalah sektor pariwisata. Hal ini dapat dilihat dari jumlah wisatawan yang berkunjung ke Kabupaten Gunungkidul yang terus meningkat dari tahun 2011-2015. Pada

tahun 2011 jumlah kunjungan wisatawan di daerah ini sebesar 616.696 orang wisatawan, kemudian meningkat berturut-turut di tahun selanjutnya yaitu tahun 2012 sebesar 1.175.243, tahun 2013 sebesar 1.771.980, tahun 2014 sebesar 2.030.257, dan pada tahun 2015 jumlah kunjungan wisatawan ke Gunungkidul mencapai 2.642.759 orang wisatawan, atau jika dalam prosentase kenaikan jumlah kunjungan wisata ke Gunungkidul dari tahun 2011 ke 2015 sebesar 428,54% (BPS, 2016 :180-189). Perkembangan di sektor pariwisata juga dapat dilihat dari banyaknya obyek wisata baru yang dibuka di Gunungkidul dalam kurun lima tahun terakhir.

Strategi pengembangan pariwisata dapat dilakukan dengan banyak cara, salah satunya dengan meningkatkan kualitas unsur-unsur di dalamnya, termasuk Sumber Daya Manusia. Menurut Purnamasari (2011:63), untuk mendukung pengembangan pariwisata penting untuk dilakukannya peningkatan kualitas masyarakat. Hal tersebut dapat berupa pelatihan atau penyuluhan tentang memberi nilai tambah pada usaha pertanian atau peternakan, dan informasi tentang pengembangan pariwisata sehingga dapat mendorong terciptanya produk-produk kepariwisataan yang dapat diunggulkan.

Akan tetapi kenyataannya peningkatan signifikan dalam sektor pariwisata ini ternyata tidak diikuti peningkatan kesejahteraan masyarakat Gunungkidul. Hal ini dapat dilihat dari angka kemiskinan yang cenderung tidak mengalami perubahan berarti dari tahun ke tahun. Pada tahun 2012 data BPS mencatat kemiskinan yang ada di Kabupaten Gunungkidul sebesar 22,71%, dan di tahun berikutnya (2013) angka kemiskinan turun menjadi 21,7%. Data BPS yang keluarkan pada tahun 2016 angka kemiskinan di Gunungkidul masih mencapai 21,7%. Sehingga dalam kurun waktu lima tahun, diatas kertas angka kesejahteraan masyarakat yang tercermin dari angka kemiskinan, cenderung stagnan.

Untuk mengukur kesejahteraan masyarakat beberapa cara dapat digunakan. Cara tersebut diantaranya adalah dengan melihat besarnya Upah Minimun Regional (UMR), proporsi pengeluaran rumah tangga, serta melalui 14 kriteria miskin yang ditetapkan oleh BPS. (Hendrik, 2011 : 23).

Sedangkan untuk mencapai kondisi masyarakat yang sejahtera, diperlukan upaya-upaya khusus agar membuat hasil yang optimal. Imron (2012:10), dalam penelitiannya tentang strategi peningkatan kesejahteraan di masyarakat nelayan menyatakan bahwa strategi peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat dilakukan melalui 1) Strategi peningkatan penghasilan melalui produktivitas; 2) Strategi pengurangan beban kebutuhan dasar masyarakat; 3) Strategi peningkatan kepedulian dan kerjasama *stakeholder* dalam membantu pemberdayaan masyarakat; dan 4) Strategi pengkatan kerja sama kelompok yang berbasis pada bidang usaha sejenis.

Peningkatan capaian di sektor pariwisata yang tidak sejalan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat bisa terjadi karena dampak negatif yang ditimbulkan oleh pariwisata itu sendiri. Adanya degradasi lingkungan, pencemaran udara, penyusutan air tanah, sampai pada dampak negatif pada aspek sosial budaya dan ekonomi masyarakat seperti terjadinya marginalisasi masyarakat (Sunaryo, 2013: 50).

Momentum naiknya pariwisata di Gunungkidul harus dapat dimanfaatkan sedapat mungkin untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Gunungkidul sendiri. Salah satu cara strategis untuk memanfaatkan derasnya arus wisatawan adalah melalui intervensi kebijakan dari Pemerintah Daerah. Pada pelaksanaannya, perumusan kebijakan yang tepat akan berdampak kepada kehidupan masyarakat yang ada di dalamnya. Seperti dalam penelitian Setyorini (2005:131) mengungkapkan bahwa kebijakan pemerintah Kabupaten Semarang di sektor pariwisata telah memberikan dampak positif, yaitu dengan meningkatnya perekonomian masyarakat setempat.

Sehingga ketika kenaikan sektor pariwisata tidak berdampak kepada peningkatan

kesejahteraan masyarakat, penting untuk diteliti apakah terdapat upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam kebijakan pariwisata, dan bagaimana seharusnya kebijakan pariwisata di Gunungkidul dibuat.

Penelitian ini bertujuan untuk upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat Gunungkidul dalam kebijakan pariwisata di Kabupaten Gunungkidul, serta mengetahui Bentuk kebijakan pariwisata yang berorientasi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Gunungkidul, Daerah Istimewa Yogyakarta. Alasan utama pemilihan Kabupaten Gunungkidul sebagai lokasi penelitian adalah karena adanya fenomena khas yang terjadi di Gunungkidul sehingga menarik untuk diteliti.

Sesuai dengan tujuan penelitian, obyek dari penelitian ini adalah kebijakan pariwisata di Kabupaten Gunungkidul. Untuk memahami bagaimana kebijakan pariwisata tersebut akan dilihat dari dokumen-domumen kebijakan yang berkaitan dengan sektor pariwisata, seperti RPJMD Kabupaten Gunungkidul, RIPPARDa dan lain-lain.

Teknik dokumentasi adalah teknik pengumpulan data yang utama dalam penelitian ini. Dokumen yang dikumpulkan adalah dokumen sekunder berupa peraturan daerah (Perda), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah (RIPPARDa), Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul No.5 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan, Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah, Peraturan Daerah No. 11 Tahun 2012 tentang Bangunan dan Gedung, Peraturan Bupati No.56 Tahun 2014 tentang Juklak atas Perda Kab. Gunungkidul No. 5 Tahun 2013 Penyelenggaraan Kepariwisataan, serta Peraturan Bupati No. 69 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pariwisata.

Penelitian ini menggunakan Analisis Isi (*Content Analysis*) sebagai teknik analisis data utama. Yaitu dengan mengkategorikan kebijakan ke dalam lima kategori pembahasan. Yaitu fokus dan strategi, nilai dan sasaran yang dikehjari, indikator, peran pemerintah, dan peran masyarakat.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Kebijakan Kepariwisataan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul**

Dalam membangun dan mengembangkan pariwisata, terdapat beberapa dokumen kebijakan yang dibuat dan digunakan oleh pemerintah daerah Gunungkidul sebagai acuan pelaksanaan pembangunan pariwisata di Kabupaten Gunungkidul. Dokumen tersebut antara lain : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Induk Pariwisata Daerah (RIPPARDa), Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul No.5 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan, Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah, Peraturan Daerah No. 11 Tahun 2012 tentang Bangunan dan Gedung, Peraturan Bupati No.56 Tahun 2014 tentang Juklak atas Perda Kab. Gunungkidul No. 5 Tahun 2013 Penyelenggaraan Kepariwisataan, serta Peraturan Bupati No. 69 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pariwisata. Untuk lebih jelasnya, dijabarkan dalam poin-poin berikut:

a. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Gunungkidul

RPJMD merupakan penjabaran visi, misi, dan program kepala daerah dan wakil kepala daerah. RPJMD memuat tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, pembangunan daerah dan keuangan daerah, serta program perangkat daerah dan lintas perangkat daerah. Diantara dokumen-dokumen kebijakan, RPJMD mempunyai posisi yang strategis karena merupakan bahan acuan bagi perangkat daerah dalam menyusun Rencana Startegis (Renstra), juga pedoman bagi pemerintah daerah menyusun RKPD setiap tahunnya.

RPJMD Kabupaten Gunungkidul yang terakhir dikeluarkan adalah RPJMD periode 2016-2021. Dalam dokumen ini prioritas terhadap sektor kepariwisataan terlihat dari visi yang dirumuskan, yaitu "Mewujudkan Gunungkidul sebagai daerah tujuan wisata yang terkemuka dan berbudaya menuju masyarakat yang berdaya saing, maju, mandiri dan sejahtera." Diantara enam misi yang dirumuskan terdapat misi yang berkaitan langsung dengan sektor pariwisata, yaitu "memantapkan pengelolaan pariwisata yang profesional"

Misi yang sudah dirumuskan, kemudian dijabarkan berturut-turut kedalam tujuan, sasaran, dan indikator sasaran. Adapun penjabaran dari misi tersebut di atas adalah sebagai berikut :

Tujuan :

- 1) Mewujudkan peningkatan daya saing pariwisata
- 2) Mewujudkan perlindungan, pemeliharaan, pengembangan, pemanfaatan kebudayaan.

Sasaran :

- 1) Daya saing pariwisata meningkat
- 2) Pelestarian budaya berbasis pemberdayaan meningkat

Indikator :

- 1) Jumlah kunjungan wisatawan nusantara dan wisatawan mancanegara
- 2) Lama tinggal wisatawan nusantara dan wisatawan mancanegara
- 3) Indeks pelestarian budaya

b. Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah (RIPPARD) Gunungkidul 2014-2025

Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah (RIPPARD) adalah dokumen perencanaan pembangunan kepariwisataan Kabupaten Gunungkidul dengan jangka waktu sepuluh tahun, yaitu dari tahun 2014 sampai tahun 2025. RIPPARD menuat visi, misi, tujuan, sasaran, dan arah kebijakan, strategi dan indikasi program pembangunan kepariwisataan daerah tahun 2014-2025.

Visi pembangunan kepariwisataan daerah adalah "Terwujudnya Gunungkidul sebagai destinasi wisata yang unggul berbasis alam didukung budaya yang berkelanjutan, berdaya saing menuju masyarakat maju, mandiri dan sejahtera." Misi pembangunan Kepariwisataan Daerah adalah sebagai berikut:

- 1) mengembangkan Industri Pariwisata yang berdaya saing, kredibel, menggerakkan kemitraan usaha, dan bertanggung jawab terhadap lingkungan alam dan sosial budaya;

- 2) mewujudkan Destinasi Pariwisata berbasis alam didukung budaya yang aman, nyaman, menarik, mudah dicapai, berwawasan lingkungan, meningkatkan pendapatan daerah, dan masyarakat;
- 3) mengembangkan Pemasaran Pariwisata yang sinergis, unggul, dan bertanggung jawab untuk meningkatkan kunjungan wisatawan nusantara dan mancanegara; dan
- 4) mengembangkan organisasi Pemerintah Daerah, swasta dan masyarakat, sumber daya manusia, regulasi, dan mekanisme operasional yang efektif dan efisien dalam rangka mendorong terwujudnya pembangunan Kepariwisataan yang berkelanjutan

Sasaran pembangunan Kepariwisataan Daerah meliputi:

- 1) terwujudnya Industri Pariwisata yang mampu menggerakkan perekonomian daerah melalui peningkatan investasi di bidang Pariwisata, kerjasama antar usaha Pariwisata, perluasan lapangan kerja, dan upaya-upaya untuk pendukung pelestarian lingkungan dan pemberdayaan masyarakat;
- 2) meningkatnya kualitas dan kuantitas daya tarik Wisata yang aman dan nyaman;
- 3) terwujudnya peningkatan jumlah kunjungan Wisatawan;
- 4) terwujudnya peningkatan produk domestik regional bruto di bidang Kepariwisataan;
- 5) terwujudnya peningkatan penerimaan pendapatan asli daerah (PAD);
- 6) terwujudnya media pemasaran yang efektif dan efisien untuk meningkatkan citra daerah sebagai Destinasi Pariwisata;
- 7) tersedianya fasilitas pendukung Kepariwisataan yang handal;
- 8) terciptanya sumber daya manusia Pariwisata yang handal dan profesional;
- 9) terwujudnya lembaga Kepariwisataan dan sistem tata kelola yang mampu menyinergikan pembangunan Industri Pariwisata, Kawasan Pariwisata, dan Pemasaran Pariwisata secara profesional, efektif, dan efisien;
- 10) terwujudnya masyarakat sadar Wisata untuk mendukung tercapainya Sapta Pesona; dan terwujudnya Pariwisata sebagai sektor unggulan dan prioritas pembangunan daerah.

Arah Pembangunan Kepariwisataan Daerah meliputi:

- 1) prinsip pembangunan Kepariwisataan yang berkelanjutan;
- 2) orientasi pada upaya-upaya pertumbuhan, peningkatan kesempatan kerja, pengurangan kemiskinan, pelestarian adat dan kebudayaan, serta pelestarian fungsi lingkungan hidup;
- 3) dilaksanakan dengan tata kelola yang baik;
- 4) dilaksanakan secara terpadu secara lintas sektor, lintas Daerah, dan lintas pelaku; dan dilaksanakan dengan mendorong kemitraan sektor publik dan privat. Selanjutnya arah pembangunan kepariwisataan daerah ini dijadikan acuan untuk merumuskan arah kebijakan dan strategi.

- c. Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan Perda Pengelolaan Pariwisata ini dibuat dengan maksud untuk menjamin

kepastian kewajiban, hak, dan tata cara pengelolaan pariwisata. Secara garis besar perda ini berisi tentang :

- a. Prinsip penyelenggaraan kepariwisataan
  - b. Jenis pembangunan kepariwisataan yang digolongkan menjadi industri pariwisata, destinasi pariwisata, pemasaran pariwisata, dan kemeberagamanan pariwisata.
  - c. Empat belas jenis pariwisata dan persyaratan pendaftaran masing-masing usaha.
  - d. Hak dan kewajiban stakeholder kepariwisataan
  - e. Pembinaan dan pengawasan
  - f. Sanksi administratif
- d. Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah

Dalam Perda No. 6 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah terdapat beberapa hal yang secara langsung berkaitan dengan sektor pariwisata, antara lain :

- 1) Dalam strategi pengembangan dan optimalisasi orientasi pembangunan perekonomian daerah, dalam point e dijelaskan bahwa salah strateginya dengan mengembangkan kawasan peruntukan pariwisata yang mendukung terwujudnya daerah tujuan wisata unggulan dengan orientasi penyediaan fasilitas pelayanan pada ekowisata, agrowisata, desa wisata dengan objek wisata alam, wisata budaya, dan wisata minat khusus secara terpadu.
  - 2) Pada pasal 12 (2), desa wisata termasuk menjadi salah satu sasaran pengembangan dan peningkatan desa dan/atau beberapa desa dalam satu kesatuan kawasan pengembangan perdesaan.
  - 3) Pada pasal 41 ditetapkannya rencana kawasan peruntukan pariwisata, yang terbagi dalam empat kawasan, yaitu awasan wisata alam; kawasan desa wisata; kawasan wisata budaya; dan kawasan wisata minat khusus.
- e. Peraturan Bupati No. 3 Tahun 2014 tentang Juklak atas Perda Kab. Gunungkidul No. 5 Tahun 2013 Penyelenggaraan Kepariwisataan

Dalam Peraturan Bupati No.3 Tahun 2014 tentang Juklak atas Perda Kab. Gunungkidul No. 5 Tahun 2013 Penyelenggaraan Kepariwisataan ini berisi tentang hal-hal berikut :

- 1) Tata cara penetapan Desa Wisata/Desa Budaya
- 2) Jenis usaha pariwisata, yang terbagi menjadi tiga belas jenis usaha, yaitu :
  - a) Usaha Daya Tarik Wisata;
  - b) Usaha Kawasan Pariwisata;
  - c) Usaha Jasa Transportasi Wisata;
  - d) Usaha Jasa Perjalanan Wisata;
  - e) Usaha Jasa Makanan dan Minuman;
  - f) Usaha Penyediaan Akomodasi;
  - g) Usaha Penyelenggaraan Kegiatan Hiburan dan Rekreasi;
  - h) Usaha Penyelenggaraan Pertemuan, Perjalanan Incentif, Konferensi, dan Pameran;
  - i) Usaha Jasa Informasi Pariwisata;

- j) Usaha Jasa Konsultan Pariwisata;
  - k) Usaha Jasa Pramuwisata;
  - l) Usaha Wisata Tirta; dan
  - m) Usaha SPA.
- 3) Pendaftaran usaha pariwisata
  - 4) Penerbitan Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP)
  - 5) Pemutakhiran Daftar Usaha Pariwisata
- f. Peraturan Bupati No.56 Tahun 2014 tentang Perubahan Peraturan Bupati No. 3 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan
- Dalam tahun yang sama, juklak pelaksanaan perda tentang penyelenggaraan pariwisata di Kabupaten Gunungkidul telah mengalami perubahan. Perubahan tersebut diantaranya :
- 1) Perubahan ketentuan tentang pembuatan Desa Wisata
  - 2) Penambahan satu pasal berkaitan dengan penambahan bidang usaha kepariwisataan, yaitu usaha perjalanan wisata.
  - 3) Penghapusan persyaratan "fotokopi rekomendasi kelayakan dokumen lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan" dalam persyaratan permohonan pendaftaran Usaha Penyediaan Akomodasi.
    - a) Penambahan satu jenis usaha dalam bidang usaha penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi.
    - b) Penghapusan persyaratan "fotokopi rekomendasi kelayakan dokumen lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan" dalam persyaratan permohonan pendaftaran Usaha Penyelenggaraan Pertemuan.
    - c) Penghapusan persyaratan "fotokopi rekomendasi kelayakan dokumen lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan" dalam persyaratan permohonan pendaftaran Usaha SPA
    - d) Penambahan ketentuan penerbitan TDUP, dengan menyertakan rekomendasi dari SKPD
- g. Peraturan Bupati No. 69 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pariwisata

Dalam peraturan bupati tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pariwisata ini mengatur tentang hal-hal sebagai berikut:

- 1) Kedudukan, tugas, fungsi dan susunan organisasi. Dimana fungsi dari Dinas Pariwisata ditetapkan sebagai berikut :
  - a) perumusan kebijakan umum di bidang pariwisata;
  - b) perumusan kebijakan teknis di bidang pariwisata;
  - c) penyusunan rencana kinerja dan perjanjian kinerja di bidang kepariwisataan;
  - d) pembinaan, pengelolaan, dan pengembangan objek dan daya tarik wisata;

- e) pengelolaan dan pengembangan sarana pendukung wisata;
  - f) pelaksanaan pembinaan usaha dan pemasaran wisata;
  - g) pembinaan, dan pengembangan industri pariwisata;
  - h) pembinaan pelaksanaan kerja sama di bidang pariwisata dan peningkatan kapasitas kelembagaan pariwisata;
  - i) penyelenggaraan sistem pengendalian intern di bidang kepariwisataan;
  - j) penyusunan dan penerapan norma, standar, pedoman, dan petunjuk operasional di bidang kepariwisataan;
  - k) pelaksanaan monitoring, evaluasi, dan pelaporan kegiatan bidang kepariwisataan; dan
  - l) pengelolaan UPT
- 2) Tata kerja.
  - 3) Kepegawaian
- 4) Uraian tugas. Dalam Perbub ini, tugas jajaran pemerintah Dinas Pariwisata diuraikan berdasarkan susunan organisasi yang ada di dinas tersebut :
- a) Kepala Dinas;
  - b) Sekretariat terdiri dari:
    - Subbagian Perencanaan;
    - Subbagian Keuangan;
    - Subbagian Umum;
  - c) Bidang Pemasaran dan Bina Usaha terdiri dari:
    - Seksi Bina Usaha Wisata dan Ekonomi Kreatif;
    - Seksi Promosi dan Informasi Wisata;
  - d) Bidang Pengembangan Destinasi terdiri dari:
    - Seksi Objek dan Daya Tarik Wisata;
    - Seksi Sarana Wisata;
  - e) Bidang Industri dan Kelembagaan terdiri dari:
    - Seksi Industri Pariwisata;
    - Seksi Kelembagaan;
  - f) UPT; dan
  - g) Kelompok Jabatan Fungsional.

## **2. Upaya Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Gunungkidul dalam Kebijakan Pariwisata**

Setiap kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah daerah harusnya bermuara kepada satu tujuan yaitu kesejahteraan masyarakatnya, termasuk kebijakan di sektor kepariwisataan pemerintah daerah Gunungkidul. Hal ini sejalan dengan visi yang telah dirumuskan dalam RPJMD Kabupaten Gunungkidul, yaitu "Mewujudkan Gunungkidul sebagai daerah tujuan wisata yang terkemuka dan berbudaya menuju masyarakat yang berdaya saing, maju, mandiri dan sejahtera."

Akan tetapi mengukur upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan kesejahteraan tidak cukup hanya dengan melihat visi-misi saja, melainkan harus dilihat secara keseluruhan peraturan yang ada di daerah tersebut. Untuk mengukur upaya tersebut salah satunya dapat dilihat dari paradigma pembangunan pariwisata yang ada

di Kabupaten Gunungkidul. Paradigma pembangunan kepariwisataan yang berkelanjutan (*Sustainable Tourism Development/STD*) dianggap lebih berpihak kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat dan menghindarkan dari marginalisasi masyarakat terutama dalam aspek sosial ekonomi dibandingkan dengan paradigma pembangunan pariwisata yang berbasis pertumbuhan.

Untuk itu dalam penelitian ini, pengukuran sejauh mana upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan pariwisata dilihat melalui orientasi paradigma pembangunan kepariwisataan, yang dibagi kedalam enam karakteristik pembedanya; fokus, nilai yang dikehendaki, indikator, peran pemerintah, peran masyarakat, dan tuntutan kualitas.

#### **a. Fokus dan Prioritas Pembangunan**

Fokus dan prioritas pembangunan kepariwisataan merupakan tolok ukur penting dalam melihat bagaimana paradigma dan strategi yang diterapkan oleh suatu kebijakan. Strategi pertumbuhan memfokuskan kepada *growth oriented model* yang memberikan prioritas tinggi pada kepariwisataan masal (*mass tourism*). Strategi pembangunan kepariwisataan yang berorientasi pada pertumbuhan ini sangat mengedepankan perolehan devisa dan pertumbuhan investasi di sektor kepariwisataan yang tinggi. Sedangkan dalam strategi keberlanjutan lebih mengedepankan keberlanjutan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di sekitar destinasi.

Dari kebijakan pariwisata yang ada, sudah terlihat arah paradigma dan strategi pariwisata yang berkelanjutan. Hal ini dapat dilihat dari visi yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yaitu sejalan dengan visi yang telah dirumuskan dalam RPJMD Kabupaten Gunungkidul, yaitu "Mewujudkan Gunungkidul sebagai daerah tujuan wisata yang terkemuka dan berbudaya menuju masyarakat yang berdaya saing, maju, mandiri dan sejahtera." Disebutkannya 'masyarakat yang berdaya saing, maju, mandiri dan sejahtera' merupakan suatu kesadaran bahwa tujuan utama dari pembangunan pariwisata adalah untuk kepentingan dan kesejahteraan masyarakat.

Meskipun demikian kesadaran yang tertera dalam visi tersebut kurang dipertajam dalam penjabaran selanjutnya. Pada misi yang ketiga 'Memantapkan pengelolaan pariwisata yang profesional' penjabaran pada sasaran hanya sebatas tentang daya saing pariwisata dan tentang pelestarian budaya.

#### **b. Nilai dan Sasaran Pembangunan yang Dikejar**

Paradigma dan strategi pembangunan pariwisata yang berorientasi pada pertumbuhan akan sangat mengedepankan nilai-nilai yang bersifat materiil, seperti perolehan devisa dan pertumbuhan investasi di sektor pariwisata yang tinggi. Sedangkan paradigma dan strategi pembangunan pariwisata yang berkelanjutan lebih mengedepankan nilai-nilai pemberdayaan masyarakat, mengikutsertakan masyarakat lokal dalam pengelolaan pariwisata mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai pada monitoring dan evaluasi.

Sasaran Pembangunan Kepariwisataan Daerah yang terdapat dalam dokumen Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah (RIPPARD) Kabupaten Gunungkidul 2014-2025 diuraikan sebagai berikut :

- 1) terwujudnya Industri Pariwisata yang mampu menggerakkan perekonomian daerah melalui peningkatan investasi di bidang Pariwisata, kerjasama antar usaha Pariwisata, perluasan lapangan kerja, dan upaya-upaya untuk pendukung pelestarian lingkungan dan pemberdayaan masyarakat;
- 2) meningkatnya kualitas dan kuantitas daya tarik Wisata yang aman dan nyaman;
- 3) terwujudnya peningkatan jumlah kunjungan Wisatawan;
- 4) terwujudnya peningkatan produk domestik regional bruto di bidang Kepariwisataan;
- 5) terwujudnya peningkatan penerimaan pendapatan asli daerah (PAD);
- 6) terwujudnya media pemasaran yang efektif dan efisien untuk meningkatkan citra daerah sebagai Destinasi Pariwisata;
- 7) tersedianya fasilitas pendukung Kepariwisataan yang handal;
- 8) terciptanya sumber daya manusia Pariwisata yang handal dan profesional;
- 9) terwujudnya lembaga Kepariwisataan dan sistem tata kelola yang mampu menyinergikan pembangunan Industri Pariwisata, Kawasan Pariwisata, dan Pemasaran Pariwisata secara profesional, efektif, dan efisien;
- 10) terwujudnya masyarakat sadar Wisata untuk mendukung tercapainya Sapta Pesona; dan
- 11) terwujudnya Pariwisata sebagai sektor unggulan dan prioritas pembangunan daerah.

Dari uraian sasaran di atas dapat dilihat bahwa terdapat beberapa poin yang menunjukkan bahwa pemerintah daerah sudah memasukkan nilai-nilai yang bersifat pemberdayaan masyarakat (*Community based*) dalam merumuskan kebijakan kepariwisataan di Gunungkidul. Meskipun tidak semua sasaran mengandung nilai-nilai pemberdayaan, dan beberapa sasaran cenderung bersifat materiil, akan tetapi sasaran di atas sudah cukup untuk dijadikan landasan/acuan dalam menyusun peraturan yang ada dibawahnya.

Untuk melihat bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan nilai tertentu dalam sebuah kebijakan, tidak hanya dapat dilihat dari dokumen kebijakan/peraturan yang bersifat konseptual, akan tapi juga dari peraturan yang bersifat teknis. Di Peraturan Daerah No.5 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan, sebagai peraturan yang bersifat lebih teknis, sebagian besar berisi tentang peraturan usaha pariwisata yang cenderung mengedepankan nilai-nilai materiil, pendapatan dan investasi.

### **c. Indikator Pengukuran Kinerja Pembangunan yang Dipakai**

Dalam strategi pembangunan pariwisata berbasis pertumbuhan, ketika nilai dan sasaran yang dikehendaki adalah pertambahan devisa dan pertumbuhan investasi, maka indikator yang akan digunakan sebagai tolok ukur utama keberhasilannya adalah jumlah kunjungan, lama tinggal dan pembelanjaannya selama berkunjung di destinasi wisata. Ketika ketiga hal tersebut yang menjadi prioritas utama, maka pemerintah daerah akan cenderung menarik investasi dari luar guna mempercepat capaian ketiga hal tersebut. dan dampak negatif yang akan ditimbulkan adalah masyarakat lokal yang termarginalkan. Untuk itu strategi pembangunan kepariwisataan yang berkelanjutan lebih mengutamakan adanya dampak

multiganda (*multiplier effect*) dari kepariwisataan tersebut sebagai tolok ukur keberhasilan pembangunan kepariwisataan.

Pada dokumen kebijakan, terutama dalam dokumen kebijakan yang berupa perencanaan akan disebutkan secara eksplisit tentang indikator capaian dari sebuah sasaran. Dalam RPJMD Kabupaten Gunungkidul 2016-2021 dari misi yang ketiga "Memantapkan pengelolaan pariwisata yang profesional" menghasilkan tiga indikator sasaran,yaitu Jumlah kunjungan wisatawan nusantara dan wisatawan mancanegara; Lama tinggal wisatawan nusantara dan wisatawan mancanegara; dan indeks pelestarian budaya.

Hal ini membuktikan bahwa indikator yang digunakan oleh Pemerintah Daerah Gunungkidul dalam pengelolaan pariwisata masih menggunakan indikator dari strategi pembangunan pariwisata yang mengedepankan pertumbuhan dari pada yang berkelanjutn. Oleh karena itu tidak mengherankan jika dalam dokumen kebijakan/regulasi yang bersifat teknis lebih banyak mengatur tentang perijinan pendirian usaha.

#### **d. Peran Utama Pemerintah dalam Pembangunan**

Pemerintah mempunyai posisi yang strategis dalam pembangunan dan pengelolaan pariwisata. Peran strategi tersebut disebabkan karena pemerintahlah yang menentukan kemana arah pembangunan pariwisata akan dibawa, salah satunya melalui kebijakan yang dirumuskan. Dalam pembangunan pariwisata berbasis pertumbuhan pemerintah berperan sebagai entrepreneur dan developer. Sedangkan dalam pembangunan pariwisata berkelanjutan peran pemerintah cukup sebagai fasilitator dan regulator.

Regulasi yang mengatur tentang tugas pokok dan fungsi pemerintah dalam pengelolaan pariwista adalah Peraturan Bupati No. 69 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Dinas Pariwisata. Di dalam peraturan tersebut beberapa ditemui tugas dan fungsi pemerintah sebagai developer. Diantaranya :

- 1) Bidang Pengembangan Destinasi memiliki fungsi : pelaksanaan pengembangan, pengelolaan, pengendalian, penataan objek, dan daya tarik wisata serta sarana pariwisata;
- 2) Bidang Pengembangan Destinasi,Seksi Obyek dan Daya Tarik Wisata memiliki fungsi : melaksanakan pengembangan dan penganekaragaman atraksi wisata.
- 3) Bidang Pengembangan Destinasi,Seksi Obyek dan Daya Tarik Wisata memiliki fungsi : melaksanakan pemungutan dan pengelolaan retribusi sektor pariwisata;

#### **e. Peran Posisi dari Masyarakat**

Salah satu hal mendasar yang membedakan antara strategi pembangunan pariwisata berkelanjutan dengan strategi pembangunan pariwisata yang berbasis pertumbuhan adalah proporsi peran masyarakat dalam pembangunan dan pengelolaan pariwisata di suatu wilayah. Dalam hal akses, *growth strategy* cenderung lebih tertutup, karena baik secara kebijakan maupun pengelolaan didominasi oleh pemerintah. Karena masyarakat sulit mengakses maka sebatas berperan pasif pengelolaan pariwisata, hanya sebagai penerima manfaat dan posisinya cenderung marginal. Sedangkan pada *sustainable strategy* masyarakat lebih mudah mengakses. Oleh karena itu masyarakat dapat berperan aktif dan

berpartisipasi dalam pengelolaan pariwisata. Mereka dengan lebih leluasa memposisikan diri sebagai *stakeholder* dalam pembangunan pariwisata, serta dapat mengembangkan jiwa entrepreneur.

Dalam Perda No. 5 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pariwisata, telah dimuat peraturan tentang pelibatan masyarakat dalam pengelolaan pariwisata. Pada pasal 14 ayat 1 disebutkan bahwa Pengembangan daya tarik wisata dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, Pemerintah Desa, dan masyarakat. Dan pada ayat 5 disebutkan Pengembangan daya tarik wisata oleh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Perseorangan maupun Badan Usaha. Pasal selanjutnya mengatur tentang pembentukan Desa Wisata oleh Pemerintah Desa, kriteria pembentukan Desa Wisata dan ketentuan lain mengenai Desa Wisata.

Sedangkan dalam peraturan turunannya, itu Peraturan Bupati No. 3 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan atas Perda No. 3 Tahun 2013, dan peraturan perubahannya, yaitu Perbub No. 56 Tahun 2014 mengatur tentang penetapan Desa Wisata, Penetapan Desa Budaya beserta ketentuannya. Sedangkan pengembangan daya tarik wisata oleh masyarakat yang terdapat dalam Perda, tidak diturunkan secara teknis di Perbub ini.

Dengan demikian dapat dilihat dalam kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Gunungkidul upaya pengikutsertaan masyarakat dalam pembangunan pariwisata baru sebatas pembukaan akses melalui Desa Wisata. Dengan adanya Desa Wisata masyarakat dapat berpartisipasi dalam pengelolaan pariwisata secara berkelompok melalui lembaga desa. Akan tetapi keberadaan dan keberlangsungan Desa Wisata tersebut sangat bergantung pada kondisi masyarakat. Oleh karena itu agar partisipasi masyarakat bisa berjalan efektif perlu campur tangan pemerintah untuk menciptakan kondisi yang ideal bagi masyarakat. Diantaranya pemerintah daerah perlu meningkatkan pengetahuan dan keterampilan masyarakat, selain itu juga melakukan dukungan sosial dan politik kepada masyarakat.

Dari uraian poin-poin di atas dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah telah memasukkan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam kebijakan pariwisatanya. Hal tersebut dapat dilihat dari visi-misi yang dirumuskan dalam dokumen RPJMD Gunungkidul 2016-2021, sampai pada sasaran yang ada pada dokumen RIPPARDA Gunungkidul 2014-2025. Akan tetapi rumusan tentang peningkatan kesejahteraan masyarakat ini belum sepenuhnya diturunkan kedalam kebijakan yang lebih teknis. Hal tersebut dapat dilihat dari indikator sasaran yang tidak berhubungan dengan kesejahteraan masyarakat, dominasi peran pemerintah dalam pengelolaan pariwisata serta pengikutstaan masyarakat yang belum optimal.

### **3. Kebijakan Pariwisata yang Berorientasi kepada Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat**

Menjamin kesejahteraan masyarakat merupakan salah satu tanggung jawab pemerintah, baik yang ada di pusat maupun daerah. Oleh karena itu pemerintah dituntut untuk perpikir kreatif dalam rangka memenuhi tanggung jawab tersebut. Salah satu cara yang dapat ditempuh adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan memaksimalkan potensi yang ada di daerah tersebut. Bagi

daerah seperti Gunungkidul yang memiliki potensi pariwisata, atau bahkan telah berhasil menggali potensi tersebut, merupakan sebuah kesempatan berharga untuk dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui sektor pariwisata.

Keberhasilan dalam sektor pariwisata suatu daerah tidak selalu berbanding lurus dengan keberhasilan pemerintah daerahnya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal. Untuk itu diperlukan adanya campur tangan pemerintah dalam merumuskan kebijakan yang tepat dalam sektor pariwisata untuk menghasilkan kebijakan pariwisata yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Berdasar pada pembahasan subbab sebelumnya, maka dapat disimpulkan kebijakan yang berorientasi peningkatan kesejahteraan masyarakat antara lain mempunyai karakteristik sebagai berikut :

Pertama, sebuah kebijakan pariwisata yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat harus mempunyai komitmen pada pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Komitmen tersebut dituangkan dalam visi-misi kebijakan yang bersifat strategis di daerah, seperti dalam dokumen RPJMD maupun dokumen RIPPARDA. Sehingga dengan dicantumkannya komitmen tersebut pada dokumen strategis, maka akan dijadikan acuan untuk kebijakan yang bersifat lebih teknis.

Kedua, setelah komitmen akan peningkatan kesejahteraan dicantumkan dalam visi-misi kebijakan, untuk menjaga konsistensi maka perlu mengedepankan nilai-nilai pemberdayaan masyarakat. Nilai pemberdayaan masyarakat ini dimasukkan sejak dari sasaran dokumen kebijakan yang bersifat strategis, sampai pada isi dalam dokumen kebijakan yang bersifat teknis. Dengan dimasukkannya nilai pemberdayaan masyarakat ini ke dalam kebijakan dari hulu sampai hilir akan dapat menghindarkan dari kebijakan pariwisata yang hanya berorientasi pada profit.

Ketiga, selain mengadopsi nilai-nilai pemberdayaan masyarakat, kebijakan pariwisata yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat juga disertai dengan tolok ukur yang mengedepankan kepentingan masyarakat. Tolok ukur tersebut ntara lain adalah kesempatan kerja, pendapatan masyarakat, kemandirian masyarakat dan lain sebagainya.

Keempat, dalam kebijakan pariwisata yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat, pemerintah harus memosisikan diri sebagai fasilitator. Berperan sebagai fasilitator, pemerintah terbatas hanya menjalankan fungsi-fungsi tertentu, antara lain koordinasi, pembedanaan dan pengendalian. Dalam dokumen kebijakan peran pemerintah sebagai fasilitator ini bukan hanya secara eksplisit tertuang dalam peraturan tentang tupoksi pemerintah, akan tetapi juga tercermin dalam peraturan-peraturan yang lain.

Kelima, kebijakan pariwisata yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat harus menempatkan masyarakat sebagai pelaku dalam pembangunan dan pengelolaan pariwisata. Dalam kebijakan pariwisata, pengikutsertaan masyarakat ini dapat dilakukan dengan cara membuka akses kepada masyarakat atas proses-proses pembangunan pariwisata, meningkatkan kemampuan masyarakat lokal, selain itu bisa juga dengan dukungan sosial politik seperti prioritas ijin usaha bagi masyarakat lokal.

## PENUTUP

### Kesimpulan

Setiap kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah daerah harusnya bermuara kepada satu tujuan yaitu kesejahteraan masyarakatnya, termasuk kebijakan di sektor kepariwisataan pemerintah daerah Gunungkidul. Hal ini sejalan dengan visi yang telah dirumuskan dalam RPJMD Kabupaten Gunungkidul, yaitu "Mewujudkan Gunungkidul sebagai daerah tujuan wisata yang terkemuka dan berbudaya menuju masyarakat yang berdaya saing, maju, mandiri dan sejahtera." Akan tetapi mengukur upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan kesejahteraan tidak cukup hanya dengan melihat visi-misi saja, melainkan harus dilihat secara keseluruhan peraturan yang ada di daerah tersebut.

Dari uraian di atas disimpulkan bahwa pemerintah daerah telah memasukkan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam kebijakan pariwisatanya. Hal tersebut dapat dilihat dari visi-misi yang dirumuskan dalam dokumen RPJMD Gunungkidul 2016-2021, sampai pada sasaran yang ada pada dokumen RIPPARDA Gunungkidul 2014-2025. Akan tetapi rumusan tentang peningkatan kesejahteraan masyarakat ini belum sepenuhnya diturunkan kedalam kebijakan yang lebih teknis. Hal tersebut dapat dilihat dari indikator sasaran yang tidak berhubungan dengan kesejahteraan masyarakat, dominasi peran pemerintah dalam pengelolaan pariwisata serta pengikutstaan masyarakat yang belum optimal.

Sedangkan kebijakan pariwisata yang berorientasi peningkatan kesejahteraan masyarakat setidaknya harus memenuhi lima kriteria yaitu komitmen dalam dokumen kebijakan strategis; mengedepankan nilai pemberdayaan masyarakat; menggunakan tolok ukur yang mengedepankan kepentingan masyarakat; pemerintah berperan sebagai fasilitator; dan mengedepankan peran aktif masyarakat.

### Saran

Saran yang dapat diberikan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul, agar komitmen tentang peningkatan kesejahteraan masyarakat yang telah tercantum dalam dokumen kebijakan strategis pariwisata dapat *di-break down* secara konsisten ke dalam peraturan-peraturan yang ada dibawahnya. Utamanya dalam hal indikator, peran pemerintah dan pengikutsertaan masyarakat lokal

## DAFTAR PUSTAKA

- BPS. 2016. *Gunungkidul Dalam Angka 2015*. Yogyakarta. BPS
- Hendrik. 2011." Analisis Pendapatan dan Tingkat Kesejahteraan Masyarakat Nelayan Danau Pulau Besar dan Danau Bawah di Kecamatan Siak Provinsi Riau". Banten: Jurnal Perikanan dan Kelautan. Vol. 16, No. 1. Hal 21-32.
- Imron, Ali. 2012. "Strategi dan Usaha Pengkatan Kesejahteraan Hidup Nelayan Tanggulsari Mangunharjo Tugu Semarang dalam Menghadapi Perubahan Iklim". Semarang: Jurnal Riptek Vol. 6. No.1. Hal 1-12.
- Sunaryo, Bambang. 2013. *Kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata. Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*: Penerbit Gava Media.
- Purnamasari, Andi Maya. 2011. "Pengembangan Masyarakat untuk Pariwisata di Kampung Wisata Toddabojo Provinsi Sulawesi Selatan". Bandung; Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota Vol. 22 No. 1. Hal 49-64
- Setyorini, Timang. 2004. "Kebijakan Pariwisata dalam Rangka Meningkatkan Pendapatan Ekonomi Masyarakat Kabupaten Semarang". *Tesis*. Program Magister Ilmu Hukum Unevesitas Diponegoro Semarang