

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG KEPARIWISATAAN DAN KEBUDAYAAN

A. Tentang Kepariwisata dan Kebudayaan

1. Pengertian Kepariwisata

Pariwisata merupakan salah satu kebutuhan manusia. Dengan melakukan wisata, manusia dapat sejenak melepas penat, lelah dan menghilangkan stress, serta sejenak melupakan masalah yang dialami baik di rumah maupun di kantor. Istilah pariwisata baru muncul di masyarakat kira-kira pada abad ke-18, khususnya sesudah revolusi industri di Inggris. Istilah pariwisata berasal dari dilaksanakannya kegiatan wisata (*tour*), yaitu suatu aktivitas perubahan tempat tinggal sementara dari seseorang, di luar tempat tinggal sehari-hari dengan suatu alasan apapun selain melakukan kegiatan yang bias menghasilkan upah atau gaji. Kata pariwisata berasal dari dua suku kata, yaitu pari dan wisata. Pari berarti banyak, berkali-kali dan berputar-putar, sedangkan wisata berarti perjalanan atau bepergian. Jadi pariwisata berarti perjalanan atau bepergian yang dilakukan secara berkali-kali atau berkeliling. Pariwisata adalah padanan bahasa Indonesia untuk istilah *tourism* dalam bahasa Inggris. *World Tourism Organizations* (WTO) mendefinisikan pariwisata adalah berbagai aktivitas yang dilakukan orang-orang yang mengadakan perjalanan

untuk dan tinggal di luar kebiasaan lingkungannya dan tidak lebih dari satu tahun berturut-turut untuk kesenangan, bisnis dan keperluan lain.

Oka A. Yoeti mengemukakan Pariwisata adalah faktor penting untuk menggalang persatuan bangsa yang rakyatnya memiliki daerah yang berbeda, dialek, adat istiadat dan cita rasa yang beraneka ragam pula. Pariwisata menjadi faktor penting dalam pengembangan ekonomi karena kegiatannya mendorong perkembangan beberapa sector ekonomi nasional, misalnya⁶:

- a. Menambah permintaan akan hasil-hasil pertanian karena bertambahnya pemakaian;
- b. Meningkatkan urbanisasi karena pertumbuhan pembangunan dan pembaharuan fasilitas wisata, hal ini meliputi pembangunan dan perbaikan prasarana dan suprasarana pariwisata;
- c. Memperluas barang-barang lokal;
- d. Menggugah industri-industri baru yang berkaitan dengan jasa-jasa wisata, misalnya: usaha-usaha transportasi, akomodasi (hotel, motel, pondok wisata, perkemahan, dan lain-lain) yang memerlukan perluasan beberapa industri seperti misalnya: peralatan hotel, kerajinan tangan;
- e. Menunjang pendapatan negara dengan valuta asing sehingga mengurangi defisit di dalam neraca pembayaran dan memajukan perekonomian nasional;

⁶ Oka O Yuti, 1994, *Pemasaran Pariwisata*, Bandung: Angkasa Bandung ,hlm 57

f. Memberi dampak positif pada tenaga kerja di negara, karena pariwisata memperluas lapangan kerja baru tugas baru di hotel atau di tempat penginapan lainnya, usaha perjalanan, di kantor-kantor pemerintah yang mengurus pariwisata-pariwisata dan penerjemah, industri kerajinan tangan dan cenderamata, serta tempat-tempat penjualan lainnya.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah. Pengertian lain tentang pariwisata adalah salah satu jenis industri baru yang mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang cepat dalam menyediakan lapangan kerja, peningkatan penghasilan, standar hidup serta menstimulasi sektor-sektor produktivitas lainnya.

Selain itu sebagai sektor yang kompleks dan meliputi industri-industri klasik yang sebenarnya, yaitu industri kerajinan dan cinderamata, penginapan, dan transportasi secara ekonomis juga dipandang sebagai industri. Pengertian wisata itu sendiri adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara.

Oka A. Yoeti menetapkan sasaran pengembangan pariwisata pada suatu daerah tempat wisata sebagai berikut:

- a. Supaya perusahaan-perusahaan yang termasuk kelompok industri pariwisata memperoleh hasil keuntungan yang berimbang atau proporsional dengan volume kunjungan wisata ke daerah itu. Apalagi bagi pengusaha yang telah menginvestasikan modalnya dalam sektor pariwisata yang pengembaliannya relative cukup lama;
- b. Mempersiapkan aksesibilitas, fasilitas dan daya tarik pariwisata sedemikian rupa sehingga bila wisatawan berkunjung ke daerah tempat wisata tersebut merasa puas, senang, dan sesuai dengan harapannya, mengapa ia melakukan perjalanan wisata;
- c. Pengembangan yang dilakukan hendaknya sekaligus dapat memberikan perlindungan terhadap kerusakan lingkungan, pencemaran seni dan budaya, kerusakan moral dan kepribadian bangsa, kehancuran kehidupan beragama, dan terhindar dari perdagangan narkoba internasional.

Pengaturan tentang Kepariwisatan diatur dalam Pasal 1 ayat (1) sampai dengan ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisatan menyatakan sebagai berikut:

- a. Wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk

tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara.

- b. Wisatawan adalah orang yang melakukan wisata.
- c. Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah.
- d. Kepariwisata adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pengusaha.

Hal-hal yang berhubungan dengan pariwisata antara lain wisata, wisatawan, dan kepariwisataan. Penjabaran dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 pengertian wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara. Pengertian wisatawan adalah orang yang melakukan wisata, sedangkan kepariwisataan adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan Negara serta interaksi antara wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pengusaha.

Penyelenggaraan kepariwisataan diarahkan untuk peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat melalui peningkatan devisa, perluasan dan pemerataan kesempatan usaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, memperkaya kebudayaan nasional dengan tetap melestarikan kepribadian bangsa dan terpeliharanya nilai-nilai agama, mempererat persahabatan antar 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 manusia⁷.

2. Pengertian Kebudayaan

Pengertian Kebudayaan secara umum adalah hasil cipta, rasa dan karsa manusia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya yang kompleks yang mencakup pengetahuan, keyakinan, seni, susila, hukum adat dan kebiasaan. Koentjaraningrat mendefinisikan bahwa pengertian kebudayaan adalah keseluruhan manusia dari kelakuan dan hasil yang harus didapatkannya dengan belajar dan semua itu tersusun dalam kehidupan masyarakat. Senada dengan Koentjaraningrat, didefinisikan oleh Soemardjan dan Soelaeman Soenardi, pada bukunya merumuskan kebudayaan sebagai semua hasil karya, cipta, dan rasa masyarakat. Karya masyarakat menghasilkan teknologi dan kebudayaan kebendaan

⁷ Oka A, Yoeti. 2001. Perencanaan Strategis Pemasaran Daerah Tujuan Wisata. Jakarta: Paramita Pradnya. hlm 29

atau kebudayaan jasmaniah yang diperlukan oleh manusia untuk menguasai alam sekitarnya agar kekuatan serta hasilnya dapat diabdikan untuk keperluan masyarakat.

Secara umum, kebudayaan itu merupakan sikap timbal balik dengan sesama, alam, dan lingkungan hidup yang merupakan hasil dari cipta, rasa, karsa, dan karya baik secara fisik ataupun materil. Kebudayaan sering dikaitkan dengan ilmu lain seperti hubungan kebudayaan dengan kepribadian, antropologi, politik, agama, mekanisme stabilisasi, sistem, teknologi, dan masih banyak lagi kaitannya dengan ilmu-ilmu lain.

Pengertian tentang kebudayaan di atur pada Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 32 menyatakan sebagai berikut:

- a. Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.
- b. Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional. Dari pasal tersebut kita sudah dapat mengetahui bahwa masyarakat Indonesia merupakan masyarakat dengan keanekaragaman yang kompleks.

Masyarakat dengan berbagai keanekaragaman tersebut disebut masyarakat multikultural. Multikultural yang bisa diartikan sebagai keanekaragaman atau perbedaan antara kebudayaan yang satu dengan

kebudayaan yang lainnya. Masyarakat yang hidup di daerah tertentu dengan memiliki kebudayaan dan ciri khas yang mampu membedakan masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lainnya. Dari adanya kebudayaan dan ciri khas itulah muncul berbagai macam bahasa daerah yang dalam undang-undang sebagai kekayaan budaya nasional.

3. Peran Dinas Pariwisata dan Dinas Kebudayaan

Soerjono Soekanto mengemukakan definisi peranan lebih banyak menunjukkan pada fungsi, penyesuaian diri dan sebagai suatu proses, jadi tepatnya adalah bahwa seseorang menduduki suatu posisi atau tempat dalam masyarakat serta menjalankan suatu peranan⁸. Sedangkan menurut Poerwadarminta “peran merupakan tindakan yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang dalam suatu peristiwa”. Berdasarkan pendapat Poerwadarminta maksud dari tindakan yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang dalam suatu peristiwa tersebut merupakan perangkat tingkah laku yang diharapkan, dimiliki oleh orang atau seseorang yang berkedudukan di masyarakat.

Berdasarkan definisi dan konsep di atas dapat disimpulkan bahwa peran merupakan fungsi penyesuaian yang dimiliki oleh seseorang atau kelompok yang mempunyai kedudukan dalam masyarakat. Apabila konsep tersebut dikaitkan dengan fungsi pemerintah, maka dapat disimpulkan definisi peran adalah organisasi pemerintah yang

⁸ Soerjono Soekanto. 1981. Sosiologi Suatu Pengantar. Jakarta : Raja Grafindo Persada.hlm 221.

menjalankan tugas-tugas negara dan fungsi-fungsi pemerintahan daerah di Kota Yogyakarta dalam hal ini adalah Dinas Pariwisata dan Dinas Kebudayaan Kota Yogyakarta.

Siagian menyatakan bahwa pemerintah negara pada hakikatnya berfungsi untuk mengatur dan melayani. Fungsi pengaturan biasanya dikaitkan dengan hakikat negara modern sebagai suatu negara hukum (*legal state*), sedangkan fungsi pelayanan dikaitkan dengan hakikat negara sebagai suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Disini terlihat jelas bahwa peran pemerintah dipahami sebagai upaya yang dilakukan pemerintah untuk mengatur maupun mengelola masyarakat di dalam suatu negara dengan tujuan untuk menegakkan hukum dan menciptakan kesejahteraan bagi masyarakatnya.

Secara lebih jelas dan detail, peran pemerintah dalam pembangunan nasional dikemukakan oleh Siagian yaitu pemerintah memainkan peranan yang dominan dalam proses pembangunan. Peran yang disoroti adalah sebagai stabilisator, inovator, modernisator, pelopor dan pelaksana sendiri kegiatan pembangunan tertentu. Secara lebih rinci peran tersebut diuraikan sebagai berikut:⁹

- a. *Stabilisator*, peran pemerintah adalah mewujudkan perubahan tidak berubah menjadi suatu gejolak sosial, apalagi yang dapat menjadi ancaman bagi keutuhan nasional serta kesatuan dan persatuan bangsa. Peran tersebut dapat terwujud dengan

⁹ Sondang P Siagian, 2000. Administrasi Pembangunan. Jakarta: PT Bumi Aksara. Hlm 142.

menggunakan berbagai cara antara lain: kemampuan selektif yang tinggi, proses sosialisasi yang elegan tetapi efektif., melalui pendidikan, pendekatan yang persuasive dan pendekatan yang bertahap tetapi berkesinambungan;

- b. *Inovator*, dalam memainkan peran selaku innovator pemerintah sebagai keseluruhan harus menjadi sumber dari hal-hal baru. Jadi prakondisi yang harus terpenuhi agar efektif memainkan peranannya pemerintah perlu memiliki tingkat keabsahan (*legitimacy*) yang tinggi. Suatu pemerintahan yang tingkat keabsahannya rendah, misalnya karena “menang” dalam perebutan kekuasaan atau karena melalui pemilihan umum yang tidak jujur dan tidak adil, akan sulit menyodorkan inovasinya kepada masyarakat. Tiga hal yang mutlak mendapatkan perhatian serius adalah, penerapan inovasi dilakukan dilingkungan birokrasi terlebih dahulu, inovasi yang sifatnya konseptual, inovasi sistem, prosedur dan metode kerja;
- c. *Modernisator*, melalui pembangunan, setiap negara ingin menjadi negara yang kuat, mandiri, diperlakukan sederajat oleh negara-negara lain. Untuk mewujudkan hal tersebut, diperlukan antara lain: penguasaan ilmu pengetahuan, kemampuan dan kemahiran manajerial, kemampuan mengolah kekayaan alam yang dimiliki sehingga memiliki nilai tambah yang tinggi, sistem pendidikan nasional yang andal yang menghasilkan sumber daya manusia yang

produktif, landasan kehidupan politik yang kukuh dan demokratis, memiliki visi yang jelas tentang masa depan yang diinginkan sehingga berorientasi pada masa depan;

- d. *Pelopor*, selaku pelopor pemerintah harus menjadi panutan (*role model*) bagi seluruh masyarakat. Pelopor dalam bentuk hal-hal, positif seperti kepeloporan dalam bekerja seproduktif mungkin, kepeloporan dalam menegakkan keadilan dan kedisiplinan, kepeloporan dalam kepedulian terhadap lingkungan, budaya dan sosial, dan kepeloporan dalam berkorban demi kepentingan negara;
- e. *Pelaksana sendiri*, meskipun benar bahwa pelaksanaan berbagai kegiatan pembangunan merupakan tanggung jawab nasional dan bukan menjadi beban pemerintah semata, karena berbagai pertimbangan seperti keselamatan negara, modal terbatas, kemampuan yang belum memadai, karena tidak diminati oleh masyarakat dan karena secara konstitusional merupakan tugas pemerintah, sangat mungkin terdapat berbagai kegiatan yang tidak bisa diserahkan kepada pihak swasta melainkan harus dilaksanakan sendiri oleh pemerintah.

Berbeda dengan yang dikemukakan oleh Siagian dalam Mudrajat Kuncoro menyatakan bahwa peran pemerintah dapat mencakup peran-

peran wirausaha (*entrepreneur*), koordinator, fasilitator dan *stimulator*.¹⁰

- a. Wirausaha (*entrepreneur*), sebagai wirausaha pemerintah daerah bertanggung jawab untuk menjalankan suatu usaha bisnis. Pemerintah daerah dapat memanfaatkan potensi tanah dan bangunan untuk tujuan bisnis. Tanah atau bangunan dapat dikendalikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan konservasi atau alasan-alasan lingkungan lainnya, dapat juga untuk alasan perencanaan pembangunan atau juga dapat digunakan untuk tujuan tujuan lain yang bersifat ekonomi. Hal tersebut bisa membuka peluang kerja bagi masyarakat dan bisa mensejahterakan perekonomian di sekitar;
- b. *Koordinator*, pemerintah daerah dapat bertindak sebagai koordinator untuk menetapkan kebijakan atau mengusulkan strategi-strategi bagi pembangunan di daerahnya. Perencanaan pengembangan pariwisata daerah atau perencanaan pengembangan ekonomi daerah yang telah dipersiapkan di wilayah tertentu, mencerminkan kemungkinan pendekatan di mana sebuah perencanaan disusun sebagai suatu kesepakatan bersama antara pemerintah, pengusaha, dan kelompok masyarakat lainnya;
- c. *Fasilitator*, pemerintah daerah dapat mempercepat pembangunan melalui perbaikan lingkungan perilaku di daerahnya. Peran ini

¹⁰ Mudrajad Kuncoro. 2004. Otonomi dan Pembangunan Daerah (Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang). Yogyakarta: Erlangga.hlm 113

dapat meliputi pengefisienan proses pembangunan, perbaikan prosedur perencanaan dan penetapan peraturan;

- d. *Stimulator*, pemerintah daerah dapat menstimulasi penciptaan dan pengembangan usaha melalui tindakan-tindakan khusus yang akan mempengaruhi perusahaan-perusahaan untuk masuk ke daerah tersebut dan menjaga agar perusahaan-perusahaan yang ada tetap berada di daerah tersebut. Berbagai macam fasilitas dapat disediakan untuk menarik pengusaha, dalam bidang kepariwisataan pemerintah daerah dapat mempromosikan tema atau kegiatan khusus di objek wisata tertentu.

Pitana dan Gayatri, mengemukakan pemerintah daerah memiliki peran untuk mengembangkan potensi pariwisata daerahnya sebagai:¹¹

- a. *Motivator*, dalam pengembangan pariwisata, peran pemerintah daerah sebagai motivator diperlukan agar geliat usaha pariwisata terus berjalan. Investor, masyarakat, serta pengusaha di bidang pariwisata merupakan sasaran utama yang perlu untuk terus diberikan motivasi agar perkembangan pariwisata dapat berjalan dengan baik;
- b. *Fasilitator*, sebagai fasilitator pengembangan potensi pariwisata peran pemerintah adalah menyediakan segala fasilitas yang mendukung segala program yang diadakan oleh Dinas Pariwisata dan Dinas Kebudayaan Kota Yogyakarta. Adapun pada

¹¹ Pitana, I Gede & Putu G. Gayatri. 2005. Sosiologi Pariwisata. Yogyakarta: Penerbit Andi. hlm 95

prakteknya pemerintah bisa mengadakan kerja sama dengan berbagai pihak, baik itu swasta maupun masyarakat;

- c. *Dinamisor*, dalam pilar good governance, agar dapat berlangsung pembangunan yang ideal, maka pemerintah, swasta dan masyarakat harus dapat bersinergi dengan baik. Pemerintah daerah sebagai salah satu stakeholder pembangunan pariwisata memiliki peran untuk mensinergikan ketiga pihak tersebut, agar diantaranya tercipta suatu simbiosis mutualisme demi perkembangan pariwisata.

Menurut Oka A. Yoeti ada tiga hal yang mendasar yang dianggap penting dapat mempengaruhi, mengapa diperlukan suatu pariwisata yang efektif pada suatu daerah, yaitu:¹²

- a. Adanya penyebaran arus lalu lintas pariwisata ke arah luar dari pusat-pusat pariwisata yang menyebabkan ketidaksiapan daerah untuk memberikan fasilitas dan kenyamanan yang memuaskan bagi wisatawan;
- b. Meningkatnya kebutuhan daerah, sehingga industri pariwisata diharapkan bisa menjadi *katalisator* pembangunan dan dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, sehingga memerlukan suatu organisasi yang dapat diandalkan mengelola pariwisata sebagai suatu industri;

¹² Oka A, Yoeti. 2001. *Perencanaan Strategis Pemasaran Daerah Tujuan Wisata*. Jakarta: Paramita Pradnya. hlm 187.

- c. Kebutuhan wisata yang dimiliki setiap orang menyebabkan pariwisata semakin berkembang pesat, sehingga diperlukan organisasi pariwisata yang dapat meningkatkan pelayanan kepada wisatawan yang datang berkunjung pada suatu daerah.

Ketiga hal tersebut mempunyai implikasi penting bagi pembangunan fisik. Selain fisik, maka koordinasi dan manajemen organisasi pariwisata sangat diperlukan demi terwujudnya pariwisata yang profesional dan bisa memberikan kepuasan terhadap wisatawan. Terkadang ada destinasi pariwisata di suatu daerah yang sangat potensial, tetapi organisasi pariwisata tidak mampu mengelola dengan baik sehingga destinasi pariwisata tersebut akan kurang diminati oleh wisatawan.

Disinilah Organisasi Pariwisata Daerah dalam hal ini Dinas Pariwisata dan Dinas Kebudayaan dapat memainkan peran penting, terutama melakukan koordinasi terhadap semua potensi dan sumber-sumber daya yang terdapat di daerah itu, sehingga harapan terhadap pariwisata sebagai katalisator bagi pembangunan daerah dapat menjadi kenyataan dan dapat meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah itu.

Menurut Burkard dan Medik dalam Oka A. Yoeti kegiatan pokok yang dapat dilakukan oleh suatu pariwisata diantaranya adalah:

- a. Melakukan koordinasi dalam menyusun strategi pengembangan dan perencanaan pemasaran pariwisata di saerahnya dengan

melibatkan pihak-pihak terkait dengan kegiatan pariwisata di daerah itu;

- b. Mendorong pembangunan fasilitas dan kualitas pelayanan yang sesuai dengan selera wisatawan yang terdiri dari bermacam-macam segmen pasar;
- c. Mewakili kepentingan daerah dalam pertemuan-pertemuan yang menyangkut kepentingan pengembangan pariwisata, baik di tingkat nasional maupun internasional;
- d. Menyusun perencanaan pemasaran dengan mempersiapkan paket-paketwisata yang menarik bersama dengan para perantara, meningkatkan kualitas pelayanan dan penyebarluasan informasi kepada wisatawan secara periodik.

Organisasi pariwisata di daerah sangat ideal kalau dapat menyusun Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPA) yang diharapkan dapat dijadikan pedoman pengembangan dan perencanaan pemasaran strategis bagi daerah itu sebagai daerah tujuan wisata yang mengharapkan lebih banyak wisatawan berkunjung ke daerah tersebut.

Oka A. Yoeti menyatakan bahwa organisasi yang telah diberikan wewenang dalam pengembangan pariwisata di wilayahnya harus dapat menjalankan kebijakan yang paling menguntungkan bagi daerah dan wilayahnya karena fungsi dan tugas dari organisasi pariwisata pada umumnya adalah:

- a. Berusaha memberikan kepuasan kepada wisatawan dengan segala fasilitas dan potensi yang dimilikinya;
- b. Melakukan koordinasi diantara bermacam-macam usaha, lembaga, instansi dan jawatan yang ada dan bertujuan untuk mengembangkan industri pariwisata;
- c. Mengusahakan memasyarakatkan pengertian pariwisata pada orang banyak, sehingga mereka mengetahui untung dan ruginya bila pariwisata dikembangkan sebagai suatu industri;
- d. Mengadakan program riset yang bertujuan untuk memperbaiki produk wisata dan pengembangan produk-produk baru guna dapat menguasai pasaran di waktu-waktu yang akan datang;
- e. Menyediakan semua perlengkapan dan fasilitas untuk kegiatan pariwisata;
- f. Merumuskan kebijakan tentang pengembangan kepariwisataan berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan secara teratur dan berencana.

4. Faktor-Faktor yang Berkaitan dengan Pengoptimalan Peran Pemerintah di Bidang Pariwisata

a. Ketersediaan Anggaran

Pemerintah kota memerlukan dukungan finansial dalam menyelenggarakan perannya sebagai pelayan dan pelindung masyarakat. Anggaran adalah suatu rencana yang disusun secara sistematis, yang meliputi seluruh kegiatan lembaga, yang

dinyatakan dalam unit moneter dan berlaku untuk jangka waktu tertentu yang akan datang. Peran strategis anggaran daerah semakin menonjol karena dia merupakan alat untuk menentukan pendapatan dan pengeluaran di masa mendatang, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, menetapkan otorisasi pengeluaran di masa mendatang, sebagai sarana pengembangan ukuran standar untuk evaluasi kerja, alat motivasi pegawai, serta alat koordinasi bagi seluruh aktivitas berbagai unit kerja dalam birokrasi pemerintah. Maka prinsip pokok yang menekankan pengelolaan keuangan dan anggaran daerah pada kepentingan publik menjadi isu penting yang harus diperhatikan oleh pemerintah daerah.

Suharyanto dalam Kumorotomo, menyatakan beberapa alasan pentingnya anggaran, antara lain:

- 1) Anggaran merupakan alat terpenting bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial, ekonomi, menjamin kesinambungan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat;
- 2) Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap masyarakat. Dalam hal ini anggaran publik merupakan instrument pelaksanaan akuntabilitas.
- 3) Anggaran diperlukan karena adanya tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang senantiasa berkembang sedangkan

ketersediaan sumber daya sangat terbatas, anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya, pilihan dan *trade off*;

Berkaitan dengan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta, ketersediaan anggaran sangat penting, karena anggaran merupakan sector yang krusial bagi pemerintah. Oleh karena itu dalam pengelolaan anggaran penting menerapkan beberapa prinsip terkait dengan *good governance*, antara lain¹³:

1) Akuntabilitas

Dalam istilah yang ada akuntabilitas sering diartikan yang dapat dipertanggungjawabkan (*responsibility*, yang dapat dipertanyakan). Dalam peran kepemimpinan, akuntabilitas dapat merupakan pengetahuan dan adanya pertanggungjawaban terhadap tiap tindakan, produk, keputusan dan kebijakan. Secara teknis adalah suatu kemampuan untuk menjelaskan dan melaporkan sesuatu yang sudah dilaksanakan sebagai bentuk pertanggung jawaban.

2) *Value For Money*

Implementasi anggaran yang menerapkan prinsip dapat memberikan manfaat efektivitas pelayanan publik yang tepat sasaran, meningkatkan mutu pelayanan publik, penghematan biaya pelayanan karena berkurangnya inefisiensi dan

¹³ Jazim Hamidi dan Winahyu Erwiningsih, 2000, Yuridprudensi tentang Penerapan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak, PT. Tata Nusa, Jakarta, hlm 4.

penghematan sumber daya, alokasi pembiayaan berorientasi pada kepentingan publik dan meningkatkan kesadaran penghargaan terhadap publik. Anggaran diperuntukkan untuk tersediannya sarana, prasarana dan operasional implementor, untuk mewujudkan realisasi dari kebijakan. Pelaksanaan anggaran keuangan (*financial*) akan ditentukan oleh kualitas implementor dalam pengelolaannya. Dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan ketersediaan anggaran adalah tersediannya alokasi anggaran yang sesuai dengan kebutuhan dan dapat dimanfaatkan untuk mewujudkan pariwisata berbasis masyarakat (*community based tourism*).

3) Transparansi

Transparansi dalam istilah politik merupakan keterbukaan. Yang dimaksud keterbukaan dalam hal ini adalah keterbukaan yang dilakukan oleh instansi pemerintah kepada masyarakat dan khalayak umum. Maksud dari transparansi adalah sebagai bentuk pertanggung jawaban pemerintah terhadap masyarakat.

b. Kemitraan (*Partnership*)

Prinsip *good governance* yang telah disebutkan sebelumnya merupakan suatu gagasan dan nilai untuk mengatur pola hubungan antara pemerintah, dunia usaha swasta dan masyarakat. Kemitraan antara pemerintah daerah dengan swasta merupakan suatu langkah yang biasa dilakukan dalam rangka menutupi keterbatasan yang

dimiliki oleh pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik dan pembangunan daerah. Kemitraan (*partnership*) membangun hubungan penting antara semua tingkat pemerintahan dan masyarakat sipil untuk meningkatkan tata pemerintahan yang baik di Indonesia secara berkelanjutan.

Yang dimaksud dengan kemitraan atau *partnership* dalam hal ini adalah kerjasama yang telah atau sedang dilakukan dengan pihak lain yang berguna untuk memberikan kemudahan dalam proses pelaksanaan (operasional) terbentuknya pariwisata berbasis masyarakat *community based tourism*.

c. Ketersediaan sarana dan prasarana

Kesuksesan dan kelangsungan hidup organisasi dalam menyalasi pengaruh lingkungan sangat tergantung pada kapasitas dalam merencanakan, menggali, menggerakkan, dan mengelola sumber daya manusia maupun mengelola sarana dan prasarana yang dimiliki. Ketersediaan sarana dan prasarana merupakan modal pemerintah untuk merealisasikan suatu program. Sarana dan prasarana yang memadai lebih memudahkan pemerintah untuk mengimplementasikan program yang sudah direncanakan. Selain itu sarana dan prasarana juga bisa menjadi optimal atau tidaknya pemerintah untuk melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai pelayan masyarakat. Oleh karena itu pemerintah harus menjaga dan merawat sarana dan prasarana yang telah ada, bahkan

memperbaharui apabila sarana dan prasarana tersebut sudah tidak layak untuk digunakan. Ketersediaan sarana dan prasarana adalah kepemilikan aset yang menunjang kegiatan untuk mewujudkan pariwisata berbasis masyarakat (*community based tourism*).

5. Tata kelola Kepariwisataan yang baik

Keberadaan sektor pariwisata dalam suatu wilayah dapat memberikan dampak positif maupun negative. Namun, pada dasarnya tergantung pada manajemen dan tata pengelolaan kepariwisataan yang diperankan oleh segenap pemangku kepentingan (*stakeholders*) baik dari unsur pemerintah-industri masyarakat yang ada pada wilayah tersebut. Pencapaian tujuan dan misi pembangunan kepariwisataan yang baik, berkelanjutan (*sustainable tourism*) dan berwawasan lingkungan hanya akan dapat terlaksana manakala dalam proses pencapaiannya dapat dilakukan melalui tata kelola kepariwisataan yang baik (*good tourism governance*). Bambang Sunaryo mengemukakan bahwa: prinsip dari penyelenggaraan tata kelola kepariwisataan yang baik adalah adanya koordinasi dan sinkronisasi program antar pemangku kepentingan yang ada serta pelibatan partisipasi aktif yang sinergis (terpadu dan saling menguatkan) antara pihak pemerintah, swasta industri pariwisata dan masyarakat setempat yang terkait.

Selanjutnya Bambang Sunaryo menjelaskan bahwa secara teoritis pola manajemen dari penyelenggaraan pembangunan kepariwisataan

yang berlanjut dan berwawasan lingkungan sehingga terciptanya good tourism governance akan dapat dengan mudah dikenali melalui berbagai cirri penyelenggaraan yang berbasis pada prinsip-prinsip sebagai berikut:¹⁴

a. Partisipasi Masyarakat Terkait

Masyarakat setempat harus mengawasi atau mengontrol pembangunan kepariwisataan yang ada dengan ikut terlibat dalam menentukan visi, misi dan tujuan pembangunan kepariwisataan, mengidentifikasi sumber-sumber daya yang akan dilindungi, dikembangkan dan dimanfaatkan untuk pengembangan dan pengelolaan daya tarik wisata. Masyarakat juga harus berpartisipasi dalam mengimplementasikan rencana dan program yang telah disusun sebelumnya.

b. Keterlibatan Segenap Pemangku Kepentingan

Para pelaku dan pemangku kepentingan yang harus terlibat secara aktif dan produktif dalam pembangunan kepariwisataan meliputi kelompok dan institusi LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) bidang pariwisata, kelompok sukarelawan, pemerintah daerah, asosiasi industri wisata, Asosiasi bisnis dan pihak-pihak lain yang berpengaruh dan berkepentingan serta yang akan menerima manfaat dari kegiatan kepariwisataan.

c. Pemanfaatan Sumber Daya Secara Berlanjut

¹⁴ Bambang Sunaryo. 2013. Kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata Konsep dan Aplikasinya di Indonesia. Yogyakarta, Gava Media. hlm 77

Pembangunan kepariwisataan harus dapat menggunakan sumber daya yang dibutuhkan secara berlanjut, yang artinya kegiatan-kegiatannya harus menghindari penggunaan sumber daya yang tidak dapat diperbaharui (*irreversible*) secara berlebihan. Dalam pelaksanaannya, program kegiatan pembangunan kepariwisataan harus menjamin bahwa sumber daya alam dan buatan dapat dipelihara dan diperbaiki dengan menggunakan kriteria-kriteria dan standar-standar internasional yang sudah baku.

d. Kemitraan Kepemilikan Lokal

Pembangunan kepariwisataan harus mampu memberikan kesempatan lapangan pekerjaan yang berkualitas untuk masyarakat setempat. Usaha fasilitas penunjang kepariwisataan serta hotel, restoran, cinderamata, transportasi wisata. Seharusnya dapat dikembangkan dan dipelihara bersama masyarakat setempat melalui model kemitraan yang strategis.

e. Mengakomodasikan Aspirasi Masyarakat

Aspirasi dan tujuan masyarakat setempat hendaknya dapat diakomodasikan dalam program kegiatan kepariwisataan, agar kondisi yang harmonis antara: pengunjung wisatawan, pelaku usaha dan masyarakat setempat dapat diwujudkan dengan baik. Misalnya kerja sama dalam pengembangan atraksi wisata budaya atau cultural tourism partnership dapat dilakukan mulai dari tahap perencanaan, manajemen, sampai pada pemasaran.

f. Akuntabilitas Lingkungan

Perencanaan program pembangunan kepariwisataan harus selalu memberi perhatian yang besar pada kesempatan untuk mendapatkan pekerjaan, peningkatan pendapatan dan perbaikan kesehatan masyarakat yang tercermin dengan jelas dalam kebijakan, program dan strategi pembangunan kepariwisataan yang ada.

g. Monitor dan Evaluasi Program

Kegiatan monitor dan evaluasi dalam program pembangunan kepariwisataan yang berlanjut mencakup mulai dari kegiatan penyusunan pedoman, evaluasi dampak kegiatan wisata serta pengembangan indikator-indikator dan batasan- batasan untuk mengukur dampak pariwisata sampai dengan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi keseluruhan kegiatan.

h. Daya Dukung Lingkungan

Daya dukung lingkungan dalam pembangunan kepariwisataan yang harus dipertimbangkan dan dijadikan pertimbangan utama dalam mengembangkan berbagai fasilitas dan kegiatan kepariwisataan meliputi daya dukung fisik,biotik, sosial-ekonomi dan budaya. Pembangunan dan pengembangan harus sesuai dan serasi dengan batas-batas kapasitas lokal dan daya dukung lingkungan yang ada.

i. Pelatihan Pada Masyarakat Terkait

Pembangunan kepariwisataan secara berlanjut selalu membutuhkan pelaksanaan program-program pendidikan dan pelatihan untuk membekali pengetahuan dan keterampilan masyarakat dan meningkatkan kemampuan bisnis secara *vocational* dan profesional.

j. Promosi dan Advokasi Nilai Budaya Kelokalan

Pembangunan kepariwisataan secara berlanjut juga membutuhkan program- program promosi dan advokasi penggunaan lahan dan kegiatan yang memperkuat karakter lansekap (*sense of place*) dan identitas budaya masyarakat setempat secara baik. Kegiatan-kegiatan dan penggunaan lahan tersebut seharusnya bertujuan untuk mewujudkan pengalaman wisata yang berkualitas yang memberikan kepuasan bagi pengunjung atau wisatawan.