

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Pariwisata merupakan salah satu sektor yang menjadi tumpuan dalam peningkatan perekonomian nasional. Sebagai sektor yang memiliki posisi strategis guna memajukan pembangunan nasional, pemerintah memberikan perhatian khusus untuk menunjang pariwisata agar bisa berperan besar dalam memompa perekonomian nasional. Karena pariwisata bisa memberikan dampak yang signifikan terhadap pendapatan negara dan menunjang kesejahteraan masyarakat. Pendayagunaan seluruh potensi-potensi kepariwisataan yang ada dapat pula menarik potensi lain untuk berkembang dan menciptakan pemerataan dan terbukanya kesempatan kerja bagi masyarakat.

Merupakan suatu kewajiban bagi pemerintah untuk mengembangkan kawasan strategis pariwisata, berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata yang dimaksud kawasan strategis pariwisata adalah :

Kawasan yang memiliki fungsi utama pariwisata atau memiliki potensi untuk pengembangan pariwisata yang mempunyai pengaruh penting dalam satu atau lebih aspek, seperti pertumbuhan ekonomi, sosial dan budaya, pemberdayaan sumber daya alam, daya dukung lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan.

Berdasarkan pengertian diatas, dengan mengembangkan kawasan strategis pariwisata berarti tidak hanya akan memacu perekonomian saja,

tapi juga bidang-bidang lain yang terkait. Disamping mempengaruhi perekonomian, pariwisata juga akan menjadi pencitraan bangsa kita, budaya dan keindahan alam Indonesia akan lebih dikenal di mancanegara dengan berkembangnya pariwisata. Indonesia memiliki banyak keunggulan dalam hal daya tarik wisata, budaya yang beranekaragam, keindahan alam yang terbentang dari Sabang sampai Merauke, garis pantai yang panjang, flora dan fauna yang khas membuat Indonesia tidak akan kekurangan daya tarik wisata. Dianugerahi potensi seperti itu, masyarakat Indonesia selayaknya memanfaatkan sumber daya yang ada dengan sebaik mungkin. Tentunya dengan dukungan dan kebijakan-kebijakan dari pemerintah yang berpihak pada pengembangan pariwisata itu sendiri dan juga pada peningkatan tingkat kesejahteraan masyarakat

Kecenderungan yang terjadi saat ini wisata atau rekreasi sudah menjadi kebutuhan dasar bagi sebagian banyak orang di dunia ini, orang rela mengeluarkan banyak uangnya untuk bisa mengunjungi dan menikmati suatu tempat. Hal ini disebabkan antara lain, oleh perubahan struktur perekonomian negara di dunia terutama negara-negara Eropa, Amerika dan Asia Timur dan semakin banyak orang yang memiliki pendapatan yang lebih. Menurut MacDonald dalam Pitana (2009-32) :

Pariwisata dewasa ini adalah sebuah mega bisnis. Jutaan orang mengeluarkan triliunan *dollar* Amerika, meninggalkan rumah dan pekerjaan untuk memuaskan atau membahagiakan diri (*pleasure*) dan menghabiskan waktu luang (*leisure*). Hal ini menjadi bagian penting dalam kehidupan dan gaya hidup di negara-negara maju.

Hal ini merupakan peluang untuk bangsa kita yang merupakan negara yang masih berkembang untuk menjadikan pariwisata semakin berkembang dan menjadi penghasil devisa negara.

Agar pembangunan nasional sesuai dengan sasaran, maka pelaksanaannya dapat diarahkan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kegiatan pembangunannya sendiri yang mencakup seluruh aspek kehidupan masyarakat, termasuk sektor pariwisata. Dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian disempurnakan dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maka penyelenggaraan otonomi daerah dalam substansinya juga mengalami perubahan, namun pada esensinya tetap menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat. Sesuai dengan undang-undang tersebut dinyatakan bahwa Kabupaten/Kota berhak untuk mengangkat kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Pemerintah daerah diharapkan mandiri dan bisa mengatur pembangunan dalam mengembangkan daerahnya masing-masing. Salah satunya dalam pembangunan dan pengembangan pariwisata.

Seiring dengan berjalannya waktu peranan pemerintah sangat mutlak diperlukan dalam pengaturan pariwisata, terutama dalam era

globalisasi ini. Pariwisata memerlukan pengaturan yang komprehensif agar potensi-potensi daya tarik wisata tersebut dapat dikelola dengan baik. Seperti yang diungkapkan Gelgel (2006:4) :

Masalah penting yang perlu diperhatikan dan disiapkan dalam pembangunan kepariwisataan di era globalisasi ini, adalah perlu adanya suatu peraturan yang lebih komprehensif yang dapat mengatur berbagai hal berkaitan dengan tuntutan era globalisasi. Tuntutan tersebut merupakan suatu hal yang mendesak untuk segera dilaksanakan, atau paling tidak diantisipasi.

Provinsi Bali sebagai daerah yang terkenal dengan daya tarik wisatanya berupa budaya dan adat istiadat yang unik yang sangat kental dipengaruhi oleh agama Hindu, pesona alam yang memanjakan setiap wisatawan yang berkunjung dan juga keramahtamahan penduduk setempat sehingga menambah minat wisatawan untuk mengunjungi Bali.

Kunjungan wisatawan mancanegara ke Pulau Bali di tahun 2009 mencapai 2,2 juta orang, sedangkan wisatawan domestik sejumlah 3,3 juta orang di tahun yang sama. Devisa yang disumbang 2,7 miliar dollar AS atau 42 persen dari devisa di bidang pariwisata secara nasional. (kompas.com 3 Februari 2010). Nampak jelas bahwa pariwisata di Bali sangat memberi pengaruh terhadap perekonomian nasional.

Sampai saat ini perkembangan pariwisata di Bali lebih terkonsentrasi di kawasan Bali Selatan, tentunya karena pengaruh keberadaan Bandara Internasional Ngurah Rai yang berdekatan dengan lokasi tersebut. Perkembangan pariwisata yang tidak merata ini tentunya kurang baik karena akan menghalangi kawasan-kawasan lain di Bali

untuk bisa menunjukkan bahwa pariwisata Bali tidak hanya di Bali selatan saja, ketidakmerataan ini menimbulkan kesenjangan ekonomi. Kondisi ekonomi seperti itu akan memancing masyarakat untuk pindah ke kawasan Denpasar dan sekitarnya untuk mencari pekerjaan karena dianggap lebih memiliki peluang untuk peningkatan taraf hidup, namun tanpa disadari hal tersebut akan menimbulkan masalah-masalah baru seperti kemacetan dan tingkat kriminalitas yang tinggi.

Kuta, Sanur, Nusa Dua, Tanah Lot, Ubud, Jimbaran dan Garuda Wisnu Kencana memang berada di Bali selatan. Namun wisatawan juga perlu mengetahui bahwa di bagian Bali yang lain terdapat banyak tempat yang menawarkan pilihan rekreasi yang variatif dan lebih tenang keadaan alamnya salah satunya objek-objek wisata yang ada di Karangasem.

Kabupaten Karangasem adalah kabupaten yang terletak di bagian timur pulau Bali yang sangat kaya akan daya tarik wisata, baik itu wisata bahari, wisata budaya dan juga wisata sejarah. Potensi objek wisata yang ada di kabupaten Karangasem antara lain: Yeh Malet, Padangbai, Candidasa, Tenganan, Puri Agung Karangasem, Taman Soekasada Ujung, Tirtagangga, Jemeluk Amed, Tulamben, Pura Besakih, Agro Wisata Salak Sibetan, Telaga Waja, Putung, Iseh, dan Bukit Jambul.

Salah satu objek wisata unggulan di Karangasem adalah Candidasa. Candidasa adalah sebuah kawasan pantai yang merupakan *resort* atau peristirahatan yang terletak di Desa Bugbug, Kecamatan Karangasem, Kabupaten Karangasem, Bali. Daerah ini berjarak 12

kilometer dari Kota Amlapura (Ibukota Kabupaten) dan sekitar 45 kilometer dari Kota Denpasar. Pesona alam yang dikembangkan sebagai objek wisata bahari ini menjadi pilihan untuk melakukan berbagai aktifitas, seperti *sun bathing*, *canoing*, *snorekling*, *fishing*, *trekking* melalui perbukitan, dan yang tak kalah menarik adalah keberadaan pulau-pulau kecil yang dapat dijangkau dengan perahu nelayan. Pulau-pulau kecil tersebut menyimpan potensi panorama bawah laut berupa terumbu karang dan ikan hias.

Kawasan Wisata Candidasa ditetapkan sebagai salah satu kawasan wisata di Kabupaten Karangasem Provinsi Bali berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Provinsi Bali Nomor 528 tahun 1993. Kemudian dilakukan perubahan yang dikuatkan melalui Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 1999 yang kemudian direvisi lagi dengan diterbitkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2005 Kawasan Wisata Candidasa tetap sebagai salah satu Kawasan Wisata di Provinsi Bali setelah direvisi dari 21 kawasan menjadi 15 kawasan. Dalam Perda tersebut ditetapkan tiga kawasan pariwisata yang terletak di Kabupaten Karangasem, yakni :

1. Kawasan Pariwisata Candidasa : meliputi Desa Bugbug dan Desa Pertama di Kecamatan Karangasem, Desa Nyuhtebel, Desa Manggis, Desa Ulakan, Desa Antiga, dan Desa Padangbai di Kecamatan Manggis

2. Kawasan Pariwisata Tulamben : meliputi Desa Tulamben di Kecamatan Kubu, Desa Datah, Desa Purwakerthi, Desa Bunutan di Kecamatan Abang
3. Kawasan Pariwisata Ujung : meliputi Desa Tumbu dan Desa Seraya Barat di Kecamatan Karangasem

Berdasarkan data awal yang penulis peroleh, terlihat bahwa terjadi penurunan jumlah kunjungan wisatawan ke objek wisata Candidasa. Hal ini lebih kurang disebabkan oleh kurang berhasilnya rencana pengembangan destinasi wisata ini.

Tabel 1.1

Jumlah Kunjungan Wisatawan Tahun 2010-2012

INDIKATOR	TAHUN 2010			TAHUN 2011			TAHUN 2012		
	WISMAN (Orang)	WISNU (Orang)	JUMLAH (Orang)	WISMAN (Orang)	WISNU (Orang)	JUMLAH (Orang)	WISMAN (Orang)	WISNU (Orang)	JUMLAH (Orang)
Jumlah Kunjungan Wisatawan di Objek Wisata Candidasa	7.128	345	7.473	1.766	120	1.886	308	12	320
Jumlah Kunjungan Wisatawan ke Kabupaten K.Asem	275.997	89.395	365.372	275.161	99.587	374.748	285.769	137.816	432.585

Sumber : *Buku Data Kepariwisata Kabupaten Karangasem Tahun 2012*

Perhatian dari pemerintah daerah Kabupaten Karangasem sangat diharapkan agar objek wisata Candidasa ini tetap berjaya dan tetap dapat menyumbang kontribusi terhadap Penghasilan Asli Daerah (PAD). Selain

keikutsertaan pihak swasta dan partisipasi masyarakat, harus diakui bahwa birokrasi adalah salah satu *stakeholder* dalam pembangunan pariwisata, dan karena itu birokrasi memiliki peran yang strategis untuk menentukan arah dan sasaran pembangunan pariwisata. Dalam era otonomi daerah, kewenangan dalam perencanaan, implementasi dan pengelolaan pariwisata diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah.

Dinas Kebudayaan dan Pariwisata merupakan instansi yang memiliki wewenang dan kewajiban dalam pengembangan bidang pariwisata, sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Karangasem Nomor 7 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Karangasem, pada pasal 31 ayat (1) disebutkan bahwa “Dinas Kebudayaan dan Pariwisata mempunyai tugas pokok melaksanakan urusan pemerintahan daerah dibidang Kebudayaan Pariwisata”. Selanjutnya dalam pasal 31 ayat (2) dinyatakan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata menyelenggarakan fungsi :

- a. Merumuskan kebijakan teknis di bidang kebudayaan dan pariwisata;
- b. Menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pelayanan umum di bidang kebudayaan dan pariwisata;
- c. Pembinaan dan pelaksanaan tugas dibidang kebudayaan dan pariwisata; dan
- d. Melaksanakan tugas kedinasan lain yang diberikan oleh atasan

Keadaan di lapangan yang belakangan terjadi perhatian dari pemerintah kabupaten masih dirasa belum maksimal, masih banyak hal-hal yang perlu dibenahi. Sarana dan prasarana yang saat ini ada perlu dilakukan pemeliharaan yang berkesinambungan dan konsisten atau bila

perlu ditambah alangkah baiknya, karena akan memberi kenyamanan yang lebih kepada wisatawan yang berkunjung. Selain itu strategi promosi dan pemasaran objek wisata perlu dilaksanakan dengan lebih kreatif lagi agar wisatawan lebih tertarik untuk berkunjung, disinilah diperlukan kinerja yang baik dari para aparatur yang ada di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata pada khususnya dengan berpedoman pada standar kriteria keberhasilan yang telah ditetapkan organisasi. Menurut Moeheriono (2010-60) :

Kinerja dapat diketahui dan diukur jika individu dan sekelompok karyawan telah mempunyai kriteria atau standar keberhasilan tolok ukur yang telah ditetapkan oleh organisasi. Oleh karena itu, jika tanpa tujuan dan target yang ditetapkan dalam pengukuran, maka kinerja pada seseorang atau kinerja organisasi tidak dapat diketahui bila tidak ada tolok ukur keberhasilannya.

Dengan adanya tolok ukur atau standarisasi target kinerja, diharapkan aparatur di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dapat memberikan hasil kerja yang maksimal terhadap pengembangan objek-objek wisata yang ada di Karangasem, terutama Candidasa.

Sebagai suatu organisasi pemerintahan, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Karangasem harus dapat memberikan dukungan terhadap peningkatan kinerja aparturnya, karena dengan meningkatnya kinerja individu maka akan mempengaruhi kinerja organisasi secara keseluruhan. Kepemimpinan seorang kepala dinas juga dapat mempengaruhi kinerja pegawainya, seorang pimpinan harus mampu membuat kebijakan-kebijakan yang kiranya dapat memberikan efek terhadap peningkatan kinerja pegawainya. Misalnya bertindak tegas terhadap pelanggaran-pelanggaran disiplin yang dilakukan pegawainya,

menerapkan sistem *reward and punishment* yang jelas, sehingga pegawai memiliki motivasi yang lebih untuk menunjukkan kinerja yang maksimal. Dengan begitu kinerja dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Karangasem bisa meningkat, terutama dalam upayanya mengembangkan daerah tujuan wisata yang ada.

Selain beberapa hal tersebut diperlukan juga kerjasama-kerjasama dengan pihak-pihak lain yang terkait, seperti pihak kepolisian misalnya. Karena faktor jaminan keamanan merupakan salah satu faktor yang sangat berpengaruh terhadap tingkat kunjungan wisatawan. Semenjak kejadian bom Bali I di tahun 2002 dan bom Bali II tahun 2005, kunjungan wisatawan ke Karangasem, dan Candidasa khususnya masih belum bisa sebanyak pada saat tahun 1990-an. Disinilah diperlukan upaya untuk meyakinkan wisatawan bahwa Bali secara umum sudah aman, agar tingkat kunjungan wisatawan kembali optimal. Dan dengan begitu pariwisata dapat meningkatkan Penghasilan Asli Daerah serta taraf hidup masyarakat yang berkecimpung didalamnya.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan menuangkannya ke dalam tulisan dengan judul **“KINERJA DINAS KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA DALAM PENGEMBANGAN OBJEK WISATA CANDIDASA DI KABUPATEN KARANGASEM PROVINSI BALI”**.

1.2 Permasalahan

1.2.1 Identifikasi Masalah

Dari uraian latar belakang diatas dapat diidentifikasi masalah yang ada sebagai berikut :

- a. Belum meratanya perkembangan pariwisata antara kawasan Bali Selatan dengan kawasan-kawasan lainnya di Bali
- b. Masih belum maksimalnya kinerja Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Karangasem dalam pengembangan daerah tujuan wisata di Kabupaten Karangasem
- c. Promosi terhadap Objek Wisata Candidasa belum dilakukan dengan maksimal
- d. Belum optimalnya pemeliharaan dan pengadaan sarana dan prasarana penunjang kegiatan pariwisata
- e. Masih adanya keraguan wisatawan akan jaminan keamanan.

1.2.2 Pembatasan Masalah

Guna mempersempit ruang lingkup masalah, maka penelitian ini dibatasi pada masalah mengenai bagaimana kinerja Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam pengembangan objek wisata Candidasa di Kabupaten Karangasem Provinsi Bali, dalam hal penyediaan sarana dan prasarana, promosi, pengembangan sumber daya manusia serta pembinaan kepada masyarakat.

1.2.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan masalah yang ada di atas tersebut, maka penulis merumuskan masalah penelitian magang sebagai berikut :

1. Bagaimana kinerja Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Karangasem dalam pengembangan objek wisata Candidasa?
2. Faktor-faktor apa yang menghambat dan mendukung kinerja Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam pengembangan objek wisata Candidasa?
3. Apa upaya yang dilakukan oleh aparatur Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam mengatasi faktor hambatan tersebut?

1.3 Maksud Magang dan Tujuan Magang

1.3.1 Maksud Magang

Kegiatan magang ini memiliki maksud untuk mengumpulkan data, informasi dan berbagai hal yang berkaitan dengan operasional variabel. Selanjutnya data dan informasi yang diperoleh diolah dan dianalisis sehingga diperoleh gambaran tentang kinerja Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Karangasem dalam pengembangan objek wisata Candidasa.

1.3.2 Tujuan Magang

Berdasarkan permasalahan di atas, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kinerja Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Karangasem dalam pengembangan objek wisata Candidasa
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Karangasem dalam mengembangkan objek wisata Candidasa
3. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Karangasem dalam mengatasi hambatan tersebut.

1.4 Kegunaan Magang

1.4.1 Kegunaan Praktis untuk Lokasi Magang

Kegiatan penelitian magang ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran kepada Pemerintah Kabupaten Karangasem, khususnya Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, serta kepada pihak swasta dan masyarakat Karangasem yang juga berkecimpung dalam bidang kepariwisataan untuk dapat menggali potensi sektor pariwisata secara maksimal sehingga nantinya mampu meningkatkan kunjungan wisatawan yang tentunya akan mempengaruhi peningkatan tingkat perekonomian masyarakat.

1.4.2 Kegunaan Praktis untuk Lembaga

Kegiatan penelitian magang ini diharapkan bisa menjadi bahan pengembangan kajian bagi lembaga IPDN dan juga bisa menjadi acuan untuk penelitian sejenis yang lebih lanjut.