KEBIJAKAN *SUSTAINABLE TOURISM* KOTA YOGYAKARTA
STUDI DINAS PARIWISATA KOTA YOGYAKARTA

SKRIPSI

DISUSUN DAN DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM UNIVERSITAS ISLAM NEGRI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA UNTUK MEMENUHI SYARAT MEMPEROLEH GELAR SARJANA STRATA SATU DALAM ILMU HUKUM

OLEH:

MUHAMMAD FIRZAN FATIHIN
19103040144

PEMBIMBING:

Dr. HJ. SITI FATIMAH, S.H., M.Hum.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

PRODI ILMU HUKUM
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA

YOGYAKARTA
2026

HALAMAN PENGESAHAN

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-1197/Un.02/DS/PP.00.9/09/2026

Tugas Akhir dengan judul : KEBIJAKAN *SUSTAINABLE TOURISM* KOTA YOGYAKARTA STUDI DINAS PARIWISATA KOTA YOGYAKARTA

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : MUHAMMAD FIRZAN FATIHIN
Nomor Induk Mahasiswa : 19103040144
Telah diujikan pada : Senin, 10 Agustus 2026
Nilai ujian Tugas Akhir : A-

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

TIM UJIAN TUGAS AKHIR

Ketua Sidang

Dr. Hj. Siti Fatimah, S.H., M.Hum.
SIGNED

Valid ID: 6a993b6995b5e

Penguji I

Dr. M. Misbahul Mujib, S.Ag., M.Hum.
SIGNED

Valid ID: 6a9926e062148

Penguji II

Khoirul Anam, S.H.I., M.S.I.
SIGNED

Valid ID: 6a99258baf9e4

Yogyakarta, 10 Agustus 2026
UIN Sunan Kalijaga
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum

Prof. Dr. Ali Sodiqin, M.Ag.
SIGNED

Valid ID: 6a9939b5cdf16

1/1 03/09/2026

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	: Muhammad Firzan Fatihin
NIM	: 19103040144
Program Studi	: Ilmu Hukum
Fakultas	: Syari'ah dan Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya, bahwa skripsi saya yang berjudul "Kebijakan *Sustainable Tourism* Kota Yogyakarta (Studi Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta)" adalah asli, hasil karya atau laporan penelitian yang saya lakukan sendiri dan bukan plagiasi dari karya orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam penelitian ini dan disebutkan dalam acuan daftar pustaka.

Yogyakarta, 20 Agustus 2026

Yang Menyatakan,



Muhammad Firzan Fatihin
NIM 19103040144

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

Hal: Skripsi Saudara Muhammad Firzan Fatihin

Kepada Yth.,
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

Assalamualaikum Wr. Wb.

Setelah membaca, meneliti, dan mengoreksi serta menyarankan perbaikan seperlunya, maka kami berpendapat bahwa skripsi saudara:

Nama : Muhammad Firzan Fatihin
NIM : 19103040144
Judul : KEBIJAKAN SUSTAINABLE TOURISM KOTA YOGYAKARTA (STUDI DINAS PARIWISATA KOTA YOGYAKARTA)

Sudah dapat diajukan kepada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi atau tugas akhir saudara tersebut di atas dapat segera dimunaqasyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih.

Wassalamualaikum Wr. Wb.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

Yogyakarta, 10 Agustus 2026
Pembimbing

Dr. Hj. Siti Fatimah, S.H., M.Hum.
NIP. 19650210 199303 2 001

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN ..... **ii**
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI ..... **iii**
SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI ..... **iv**
DAFTAR ISI ..... **v**
DAFTAR TABEL ..... **ix**
ABSTRAK ..... **x**
ABSTRACT ..... **xi**
MOTTO ..... **xii**
HALAMAN PERSEMBAHAN ..... **xiii**
KATA PENGANTAR ..... **xiv**
BAB I PENDAHULUAN **1**
A. Latar Belakang Masalah 1
B. Rumusan Masalah 17
C. Tujuan Penelitian 18
D. Telaah Pustaka 18
E. Kerangka Teoretik 24
F. Metode Penelitian 28
G. Sistematika Pembahasan 32
BAB II LANDASAN TEORI KEBIJAKAN PUBLIK DAN PARTISIPASI **34**
A. Teori Kebijakan Publik 34
1. Konsep, Unsur, dan Karakteristik Kebijakan Publik 34
2. Kebijakan Publik sebagai Pilihan Tindakan Pemerintah Daerah 36

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

3. Kebijakan Publik : Batas Legalitas dan Instrumen Tindakan 38

B. Teori Partisipasi Masyarakat 41

1. Konsep Partisipasi: Dimensi Formal-Administratif vs Substantif 41

2. Tipologi Partisipasi: Tangga Partisipasi Arnstein . 42

3. Mekanisme Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Daerah 44

C. *Sustainable Tourism* sebagai Kerangka Evaluatif 46

1. Dari Sustainable Development ke Sustainable Tourism..... 46

2. Dimensi dan Indikator Evaluasi Pariwisata Berkelanjutan 47

3. Relasi Kebijakan, Partisipasi, dan Keberlanjutan. 50

BAB III KEBIJAKAN *SUSTAINABLE TOURISM* DINAS PARIWISATA KOTA YOGYAKARTA..... 52

A. Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta sebagai Pelaksana Kebijakan 52

1. Kedudukan Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta 52

2. Tugas dan Fungsi Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta..... 54

3. Peran Perumusan dan Pelaksanaan Kebijakan *Sustainable Tourism* 57

B. Kebijakan *Sustainable Tourism* Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta 60

1. Landasan Hukum Kebijakan 60

2. Arah dan Tujuan Kebijakan *Sustainable Tourism* 66

3. Program Pengembangan *Sustainable Tourism* 70

4. Strategi Pelaksanaan Kebijakan..... 74

STATE ISLAMIC UNIVERSITY SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA

C. Implementasi Kebijakan *Sustainable Tourism* di Kota Yogyakarta 79

1. Pelaksanaan Kebijakan oleh Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta..... 79

2. Keterlibatan Pelaku Usaha Pariwisata..... 83

3. Keterlibatan Masyarakat dan Organisasi Lingkungan..... 86

4. Bentuk Kolaborasi Antar Pemangku Kepentingan 88

D. Kondisi Pengembangan *Sustainable Tourism* di Kota Yogyakarta 92

1. Potensi Pengembangan *Sustainable Tourism* 92

2. Capaian Pengembangan *Sustainable Tourism* 95

3. Tantangan dalam Pelaksanaan Kebijakan..... 97

BAB IV ANALISA KEBIJAKAN *SUSTAINABLE TOURISM* PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA STUDI DINAS PARIWISATA KOTA YOGYAKARTA103

A. Implementasi Kebijakan *Sustainable Tourism* 103

1. Implementasi Pengelolaan Berkelanjutan 104

2. Implementasi Keberlanjutan Ekonomi 108

3. Implementasi Keberlanjutan Sosial Budaya..... 113

4. Implementasi Keberlanjutan Lingkungan 117

5. Pendukung dan Penghambat Implementasi..... 122

B. Ruang Partisipasi Masyarakat, Batas Kewenangan, dan Penggunaan Diskresi..... 127

1. Ruang Kebijakan dan Batas Kewenangan Pemerintah Daerah 132

2. Penegakan Hukum Kebijakan dan Penggunaan Diskresi..... 136

BAB V PENUTUP 145
A. Kesimpulan 145
B. Saran 147
DAFTAR PUSTAKA 150
LAMPIRAN 158
sCURRICULUM VITAE 165

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Tingkatan Partisipasi Masyarakat Menurut Sherry R. Arnstein 43

Tabel 2.1 Sintesis capaian dan kendala empat pilar 125

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

ABSTRAK

Kebijakan *Sustainable tourism* Pemerintah Kota Yogyakarta (Studi Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta)

Kebijakan pariwisata berkelanjutan (sustainable tourism) menjadi kebutuhan mendesak bagi Kota Yogyakarta mengingat tingginya aktivitas pariwisata yang berimplikasi pada aspek ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan, sehingga kewenangan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam merumuskan kebijakan tersebut serta akomodasi partisipasi masyarakat di dalamnya penting untuk dikaji dari perspektif hukum. Penelitian ini bertujuan menganalisis kewenangan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan pengembangan pariwisata berkelanjutan, serta menganalisis akomodasi partisipasi masyarakat di dalamnya melalui Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta. Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis empiris (socio-legal research) dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan sosiologis. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan pihak Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta, pelaku usaha pariwisata, dan organisasi lingkungan hidup, sedangkan data sekunder diperoleh dari dokumen kebijakan dan peraturan perundang-undangan, yang kemudian dianalisis secara deskriptif-analitis dan preskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Yogyakarta telah menjalankan kewenangannya melalui Dinas Pariwisata pada empat pilar keberlanjutan, yakni pengelolaan, ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan, tetapi implementasinya belum optimal akibat kekosongan instrumen perencanaan induk kepariwisataan, keterbatasan kewenangan sektoral, lemahnya koordinasi lintas perangkat daerah, serta persoalan pengawasan dan pengelolaan sampah. Partisipasi masyarakat telah diakomodasi secara formal melalui musyawarah perencanaan pembangunan dan pokok pikiran anggota legislatif, yang cenderung bersifat konsultatif, sementara partisipasi yang lebih substantif tampak pada pengelolaan kampung wisata berbasis masyarakat. Dengan demikian, keberhasilan kebijakan pariwisata berkelanjutan memerlukan penguatan koordinasi antarperangkat daerah serta perluasan pengaruh masyarakat terhadap penentuan kebijakan strategis.

Kata kunci: pariwisata berkelanjutan, kewenangan pemerintah daerah, partisipasi masyarakat, kebijakan pariwisata, Kota Yogyakarta

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

ABSTRACT

Sustainable tourism Policy of the Yogyakarta City Government (A Study of the Yogyakarta City Tourism Office)

Sustainable tourism policy has become an urgent necessity for the City of Yogyakarta given the high intensity of tourism activity and its implications for economic, sociocultural, and environmental aspects, making it essential to examine the Yogyakarta City Government's authority in formulating such policy and its accommodation of community participation from a constitutional law perspective. This study aims to analyze the authority of the Yogyakarta City Government in formulating and implementing sustainable tourism development policy, as well as to analyze the accommodation of community participation therein through the Yogyakarta City Tourism Office. This research is empirical legal research (socio-legal research) employing statutory, conceptual, and sociological approaches. Primary data were obtained through interviews with the Yogyakarta City Tourism Office, tourism business actors, and an environmental organization, while secondary data were drawn from policy documents and relevant legislation, subsequently analyzed using descriptive-analytical and prescriptive methods. The findings show that the Yogyakarta City Government has exercised its authority through the Tourism Office across four pillars of sustainability, namely management, economy, sociocultural, and environment, although implementation remains suboptimal due to the absence of a master tourism planning instrument, limited sectoral authority, weak cross-agency coordination, and persistent oversight and waste management problems. Community participation has been formally accommodated through development planning deliberations and legislative aspirations, which tend to be consultative in nature, while more substantive participation is evident in community-based management of tourism villages. Accordingly, the success of sustainable tourism policy requires strengthened coordination among local government agencies and greater community influence over strategic policy decisions.

Keywords: sustainable tourism, local government authority, community participation, tourism policy, Yogyakarta City

MOTTO

Jika gagal merangkai dunia di kepala.

Jangan gagal menghias dunia di realita.

وَلَا تَاْيْـَٔسُوْا

Janganlah kamu berputus asa

Cuplikan Surah Yusuf Ayat 87

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

HALAMAN PERSEMBAHAN

Syukur ini tak bertepi, sujud ini tak berhenti, terhaturkan kepada Allah SWT atas rahmat yang mengalir, atas petunjuk yang menuntun, atas karunia yang menuntun setiap langkah, hingga skripsi ini mekar menjadi karya yang utuh. Karya kecil ini kutitipkan sebagai bakti, kupersembahkan sebagai cinta yang tak pernah padam.

Kepada almarhum Ayah Bapak Khusnul Maarif. dan almarhum Ibu Binti Maghfiroh. Dua pelita yang selalu menjadi nyala semangat dalam gelap perjuangan, dua sujud panjang dan tak putus merapal doa semasa hidup untuk putranya. Cinta mereka adalah samudra yang tak bertepi, pengorbanan mereka adalah cahaya yang tak akan padam walau ditiup seribu badai. Dengan peluh, dengan dukungan moril, dengan bimbingan yang menuntun, dengan semangat yang menyala di setiap langkah penyusun berjalan hingga sampai pada titik ini. Adakah balasan yang setara dengan kasih yang begitu luas?

Kepada keluarga Omah Kulon tersayang. Kasih sayang kalian bagai mentari yang tak pernah padam, dukungan kalian adalah angin yang menuntun perahu ini hingga berlabuh, hingga skripsi ini rampung dengan baik. Tak ada kata yang cukup, hanya syukur. Ucapan terima kasih ini terlalu kecil untuk menampung seluruh pengorbanan, terlalu sederhana untuk membalas seluruh perjuangan yang telah menyertai setiap jejak langkah penyusun dari sujud panjang, dari doa yang tak putus, hingga restu yang menuntun sampai ke titik ini.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِيمِ

.الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ، وَالصَّلَاةُ وَالسَّلَامُ عَلَى سَيِّدِنَا مُحَمَّدٍ

أَشْهَدُ أَنْ لَا إِلٰهَ إِلَّا اللَّهُ، وَأَشْهَدُ أَنَّ مُحَمَّدًا رَسُولُ اللَّهِ

Puji syukur terpanjatkan ke hadirat Allah SWT. atas segala limpahan rahmat, dan karunia-Nya hingga skripsi ini dapat selesai sebagai salah satu syarat selesainya pendidikan Sarjana Hukum di Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Shalawat beserta salam tetap tercurah kepada Nabi Muhammad SAW., sosok teladan dalam keidupan seluruh umat muslim, dan dinanti syafaatnya di ahirat kelak.

Skripsi dengan judul "Kebijakan *Sustainable Tourism* Kota Yogyakarta (Studi Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta)" disusun untuk menganalisis secara yuridis empiris bagaimana Kota Yogyakarta memiliki kebijakan *sustainable tourism* melalui Pemerintah khususnya lewat Dinas priwisata Kota Yogyakarta, terkait pelaksanaan kebijakan, serta akomodasi dan kontribusi partisipasi masyarakat dalam mewujudkan pariwisata yang berkelanjutan. Harapan peneliti tulisan ini dapat berkontribusi bagi pengembangan kajian hukum dan kebijakan pariwisata, khususnya dalam memahami penerapan prinsip *sustainable tourism* serta pentingnya keterlibatan

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

masyarakat dalam penyelenggaraan pariwisata yang berkelanjutan di Kota Yogyakarta.

Selama proses penyusunan penelitian, penulis menerima bimbingan, arahan, dan dukungan dari berbagai pihak. Untuk itu, penulis menghaturkan rasa terima kasih terdalam terkhusus kepada Dr. HJ. Siti Fatimah, S.H., M.Hum. selaku dosen pembimbing, yang telah sabar dan bijak rela memberikan waktu dan perhatian untuk membimbing, mulai dari tahap awal hingga rampung. Semoga segala ilmu dan kebaikan yang telah diberikan mendapat balasan terbaik dari Allah SWT. Penulis juga ingin mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu, baik secara materiil, tenaga, maupun pemikiran, yang tidak mungkin disebutkan satu per satu. Secara khusus, penulis menyampaikan penghargaan dan rasa terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Noorhaidi Hasan, S.Ag., M.A., M.Phil., Ph.D., selaku Rektor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
2. Bapak Prof. Dr. Ali Sodiqin, M.Ag., selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, beserta jajarannya: Bapak Dr. Ocktoberrinsyah, M.Ag., Bapak Dr. Ach. Tahir, S.H.I., S.H., LL.M., M.A., dan Bapak Dr. Saifuddin, SHI., MSI.
3. Ibu Dr. Nurainun Mangunsong, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

Hukum UIN Sunan Kalijaga, serta Ibu Farrah Syamala Rosyda, M.H., selaku Sekretaris Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

4. Ibu Dr. HJ. Siti Fatimah, S.H., M.Hum. selaku dosen pembimbing skripsi yang senantiasa ikhlas dan penuh dedikasi dalam mengarahkan penulis selama proses penyusunan skripsi ini.
5. Seluruh Dosen Pengajar dan Guru Besar di Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta yang telah membekali penulis dengan banyak ilmu.
6. Kawan-kawan seperjuangan di Fakultas Syari'ah dan Hukum yang saling membagi ilmu melalui diskusi, kritik, serta dukungan moral selama proses penyusunan skripsi ini.
7. Narasumber Penelitian, Kak Anna dari Moana Bike Tour, Bang Andre Kelana Dari WALHI Yogyakarta, dan Pak Teguh Setiawan selaku Analis Pengembangan Pariwisata Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta yang telah berkenan menjadi bagian dari penelitian ini.
8. Ayahanda Bapak Khusnul Maarif., Alm, yang semoga senantiasa dapat mengingat teladannya, Ibunda Binti Maghfiroh., Alm. yang melengkapi tumbuh menjadi manusia yang tegar, serta adik-adik Billah, Karim, Nukhba,, yang tak henti menyertai penulis dan dukungan,

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

serta menjadi sumber motivasi terbesar selama menempuh studi ini.

9. Seluruh support system dari keluarga khususnya Lek Shofi dan Mba Uus yang berkenan meminjamkan ruang kerjanya selama penulisan.
10. Kepada diri sendiri yang telah mau mengerahkan tenaga menyelesaikan tulisan ini.

Semoga partisipasi, keihlasan, dan dukungan dari seluruh pihak mendapatkan balasan berlipat ganda dari arah yang tak terduga-duga. Penulis amat sadar bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna dan memiliki berbagai keterbatasan. Oleh sebab itu, kritik dan saran yang membangun sangat penulis harapkan demi penyempurnaan di kemudian hari. Semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya kebijakan pariwisata yang sehat untuk Kota Yogyakarta.

Condong Catur, 25 Agustus 2026

Penyusun



Muhammad Firzan

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam kerangka negara hukum, pembangunan daerah tidak terlepas dari pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menempatkan pemerintahan daerah sebagai penyelenggara otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.[1] Pengaturan tersebut kemudian dijabarkan melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menempatkan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kerangka pembagian urusan pemerintahan serta memberikan ruang bagi daerah untuk menetapkan kebijakan dalam urusan yang menjadi kewenangannya.[2] Dengan demikian, kebijakan di tingkat daerah tidak hanya berkaitan dengan pilihan pembangunan, tetapi juga merupakan manifestasi penggunaan kewenangan

[1] *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5)* ,

[2] *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 13*

pemerintahan yang harus memiliki dasar hukum yang jelas.

Salah satu sektor yang membutuhkan keterlibatan pemerintah daerah adalah kepariwisataan. Pengaturan mengenai kepariwisataan tidak lagi dapat hanya merujuk pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 secara terpisah karena undang-undang tersebut telah beberapa kali mengalami perubahan dan terakhir diubah melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan. Perubahan tersebut antara lain mencakup prinsip penyelenggaraan kepariwisataan, pembangunan kepariwisataan, pariwisata berbasis masyarakat lokal, wewenang dan tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah Daerah, serta partisipasi masyarakat.[3] Perkembangan tersebut menunjukkan bahwa penyelenggaraan kepariwisataan semakin ditempatkan dalam kerangka pembangunan yang tidak hanya mengejar pertumbuhan ekonomi, tetapi juga memperhatikan masyarakat, lingkungan, budaya, serta keterpaduan antarpemangku kepentingan.[4]

Konteks tersebut menjadi semakin penting ketika pembangunan pariwisata ditempatkan dalam paradigma

[3] *Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Kepariwisataan*
[4] *Ibid.*

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

pembangunan berkelanjutan. Gagasan pembangunan berkelanjutan berkembang sebagai pendekatan yang menghendaki agar pembangunan memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang dalam memenuhi kebutuhannya.[5] Agenda global pembangunan berkelanjutan kemudian diperkuat melalui *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development* yang menetapkan 17 Tujuan Pembangunan Berkelanjutan dan menekankan keterkaitan antara dimensi ekonomi, sosial, lingkungan, serta partisipasi berbagai pemangku kepentingan.[6]

Dalam sektor pariwisata, prinsip tersebut diterjemahkan melalui konsep *sustainable tourism*. UNWTO dan UNEP menempatkan keberlanjutan pariwisata sebagai persoalan kebijakan karena perkembangan pariwisata dapat memberikan dampak yang signifikan terhadap masyarakat dan lingkungan sehingga pemerintah perlu membangun kebijakan dan struktur pengelolaan yang memungkinkan keberlanjutan tersebut diwujudkan.[7] Pendekatan ini memperlihatkan

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

[5] United Nations General, "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development The," *EC Tax Review*, 16 (Issue 4), 2007, hal. 77

[6] Global Sustainable Tourism Council, "Global Sustainable Tourism Council Destination Criteria," *The Global Sustainable Tourism Council*, December 2019, hlm. 39

[7] UNWTO dan UNEP, *Making Tourism More Sustainable: A Guide for Policy Makers*, Madrid: UNWTO, 2005, hlm. 125

bahwa *sustainable tourism* bukan sekadar konsep wisata ramah lingkungan, melainkan pendekatan kebijakan yang menghubungkan manfaat ekonomi dengan perlindungan lingkungan, keberlanjutan sosial, serta kepentingan masyarakat lokal.

Kerangka tersebut kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh *Global Sustainable tourism Council* (GSTC) melalui GSTC *Destination Criteria*. Kriteria tersebut membagi keberlanjutan destinasi ke dalam empat bagian, yaitu *sustainable management, socio-economic sustainability, cultural sustainability,* dan *environmental sustainability*.[8] Keempat bagian tersebut memberikan kerangka yang lebih operasional untuk melihat apakah pengelolaan destinasi tidak hanya menghasilkan manfaat ekonomi, tetapi juga memperhatikan masyarakat, budaya, lingkungan, serta sistem pengelolaan destinasi.

Dalam konteks Indonesia, prinsip tersebut memperoleh landasan normatif melalui Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Kepala Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pedoman Destinasi Pariwisata Berkelanjutan. Peraturan tersebut berlaku sejak 7 Juli 2021 dan mencabut Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 14 Tahun 2016.[9] Pedoman

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

[8] *Ibid, hlm. 129.*
[9] Global Sustainable Tourism Council, hlm. 87.

tersebut menempatkan pengelolaan pariwisata berkelanjutan, keberlanjutan ekonomi, keberlanjutan sosial budaya, dan keberlanjutan lingkungan sebagai bagian penting dalam pengelolaan destinasi.[10] Oleh sebab itu, empat pilar tersebut dapat digunakan sebagai kerangka untuk melihat bagaimana kebijakan pemerintah daerah diarahkan pada tujuan keberlanjutan.

Kebutuhan terhadap kebijakan tersebut menjadi relevan bagi Kota Yogyakarta. Aktivitas pariwisata memiliki posisi penting dalam struktur perekonomian kota. Dokumen Pemerintah Kota Yogyakarta menunjukkan bahwa pada tahun 2024 sektor penyediaan akomodasi dan makan minum kembali menjadi sektor utama dalam struktur ekonomi Kota Yogyakarta dengan distribusi sebesar 13,44 persen terhadap PDRB.[11] Data tersebut menunjukkan besarnya keterkaitan aktivitas ekonomi kota dengan kegiatan yang berhubungan erat dengan pariwisata. Publikasi BPS Kota Yogyakarta juga menempatkan sektor tersebut sebagai bagian penting dalam perkembangan perekonomian Kota Yogyakarta.[12]

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

---

[10] Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pedoman Destinasi Pariwisata Berkelanjutan, Pasal 7.*

[11] Badan Pusat Statistik Kota Yogyakarta, *Produk Domestik Regional Bruto Kota Yogyakarta Menurut Lapangan Usaha 2021–2025, Hlm. 88.*

[12] Badan Pusat Statistik Kota Yogyakarta, *Produk Domestik Regional Bruto Kota Yogyakarta Menurut Lapangan Usaha 2020–2024, Hlm. 97.*

Besarnya aktivitas pariwisata juga terlihat dari jumlah pengunjung. Data resmi Pemerintah Kota Yogyakarta mencatat bahwa pada tahun 2024 jumlah pengunjung wisata mencapai 10.939.210 orang, terdiri atas 10.583.877 pengunjung nusantara dan 355.333 pengunjung mancanegara.[13] Besarnya intensitas aktivitas tersebut sekaligus menunjukkan bahwa pengembangan pariwisata di Kota Yogyakarta berhadapan dengan persoalan tata kelola yang lebih kompleks daripada sekadar peningkatan jumlah kunjungan.

Aktivitas pariwisata yang tinggi juga memiliki konsekuensi terhadap kondisi perkotaan. Pemerintah Kota Yogyakarta mencatat bahwa timbulan sampah pada tahun 2024 mencapai sekitar 332,48 ton per hari.[14] Pada tahun yang sama, nilai Indeks Kualitas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta tercatat sebesar 55,53.[15] Data tersebut tidak dengan sendirinya menunjukkan bahwa pariwisata merupakan satu-satunya penyebab persoalan lingkungan. Namun, data tersebut menunjukkan bahwa pengembangan aktivitas ekonomi dan pariwisata

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

---

[13] Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta, *Jumlah Pengunjung Wisata menurut Jenis Pengunjung di Kota Yogyakarta Tahun 2024, Hlm. 89.*

[14] *Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2015-2025*

[15] Pemerintah Kota Yogyakarta, *Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kota Yogyakarta Tahun Anggaran 2024, Hlm. 14.*

berlangsung dalam ruang perkotaan yang menghadapi keterbatasan lingkungan, sehingga aspek keberlanjutan menjadi relevan untuk ditempatkan dalam pembahasan kebijakan pemerintah daerah.

Posisi Kota Yogyakarta sebagai destinasi budaya juga semakin strategis setelah *The Cosmological Axis of Yogyakarta and Its Historic Landmarks* ditetapkan sebagai bagian dari *World Heritage List UNESCO* pada tahun 2023.[16] Status tersebut memperkuat posisi Yogyakarta sebagai ruang wisata budaya sekaligus menambah kebutuhan terhadap pengelolaan yang mampu menjaga hubungan antara aktivitas pariwisata, warisan budaya, masyarakat, dan lingkungan.

Dengan kondisi tersebut, kebijakan pariwisata tidak dapat dipahami hanya sebagai instrumen untuk meningkatkan kunjungan dan aktivitas ekonomi. Kebijakan pariwisata juga merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah yang harus dilaksanakan berdasarkan kewenangan yang sah, memiliki dasar hukum, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan dasar bagi daerah untuk menetapkan kebijakan dalam

[16] UNESCO, “The Cosmological Axis of Yogyakarta and Its Historic Landmarks", Hlm. 52.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.[17] Karena itu, ketika Pemerintah Kota Yogyakarta menyusun dan melaksanakan kebijakan yang berkaitan dengan *sustainable tourism*, persoalan yang perlu diperhatikan tidak hanya apakah kebijakan tersebut mendukung keberlanjutan, tetapi juga bagaimana kewenangan tersebut diperoleh, digunakan, dan dilaksanakan.

Persoalan tersebut semakin relevan karena kerangka regulasi pariwisata di tingkat daerah terus berkembang. Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2026 menetapkan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2026 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2026-2045. Peraturan tersebut antara lain mengatur pelaksanaan, kerja sama, pengawasan dan pengendalian, peran serta masyarakat, serta pendanaan pembangunan kepariwisataan.[18] Peraturan tersebut juga mencabut kerangka RIPARDA DIY sebelumnya.[19] Perkembangan regulasi ini penting karena menunjukkan bahwa kebijakan pariwisata daerah

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

[17] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 31.

[18] *Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2026 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2026-2045, Pasal 13.*

[19] *Ibid.*

berada dalam kerangka hukum yang terus berubah dan harus dibaca sesuai dengan perkembangan hukum positif yang berlaku.

Pada tingkat lokal, partisipasi masyarakat juga memiliki dasar pengaturan. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 40 Tahun 2020 tentang Kelompok Sadar Wisata dan Desa/Kampung Wisata mengatur peran masyarakat melalui kelompok sadar wisata dan desa/kampung wisata.[20] Regulasi tersebut secara eksplisit dikaitkan dengan penerapan pariwisata berbasis masyarakat serta memberikan perlindungan dan kepastian hukum terhadap peran masyarakat dalam pengelolaan pariwisata.[21]

Partisipasi masyarakat menjadi penting karena keberlanjutan pariwisata tidak hanya ditentukan oleh tindakan pemerintah dan pelaku usaha. Kajian Wibowo dan Belia menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pariwisata berkelanjutan dapat berlangsung dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, serta monitoring dan evaluasi.[22] Dengan demikian, partisipasi tidak semata-

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

[20] *Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 40 Tahun 2020 tentang Kelompok Sadar Wisata dan Desa/Kampung Wisata, Pasal 1 No. 4.*

[21] *Ibid.*

[22] Wibowo dan Belia, "Partisipasi Masyarakat dalam Pengembangan Pariwisata," *Jurnal Manajemen Perhotelan dan Pariwisata*, 6 (1), 2023, hlm. 33.

mata dipahami sebagai kehadiran masyarakat dalam suatu forum, tetapi berkaitan dengan posisi masyarakat dalam keseluruhan proses pembangunan pariwisata.

Temuan tersebut sejalan dengan penelitian mengenai partisipasi masyarakat pada pembangunan pariwisata berkelanjutan yang menunjukkan pentingnya masyarakat sebagai subjek pembangunan, bukan hanya sebagai penerima manfaat.[23] Pada konteks yang lebih dekat dengan penelitian ini, penelitian mengenai Kampung Wisata Taman Sari di Yogyakarta menunjukkan adanya kolaborasi pemerintah, Keraton, dan masyarakat dalam pengelolaan destinasi, tetapi masih terdapat persoalan dalam pengelolaan limbah dan potensi komodifikasi budaya.[24] Temuan tersebut memperlihatkan bahwa keberadaan prinsip *sustainable tourism* dalam suatu destinasi tidak otomatis menghilangkan persoalan implementasi.

Persoalan mengenai hubungan antara pembangunan pariwisata, kepentingan masyarakat, dan peran pemerintah juga terlihat dalam kajian Hasanah, Berlianditta, dan Manullang mengenai tata kelola

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

[23] Budiandrian, "Kebijakan Hukum dalam Pemenuhan Hak atas Lingkungan yang Bersih, Sehat, dan Berkelanjutan Sebagai Hak Asasi Manusia Universal," *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 9 (1), 2023, Hlm. 22.

[24] Imelda Febranti Laia et al., "Studi Penerapan Pariwisata Berkelanjutan Pada Kampung Wisata Taman Sari", Hlm. 77.

pariwisata di Daerah Istimewa Yogyakarta. Penelitian tersebut menunjukkan adanya ketegangan antara kepentingan investasi, pemerintah, dan masyarakat lokal serta pentingnya pendekatan publicness dalam tata kelola pariwisata.[25] Kajian tersebut relevan karena memperlihatkan bahwa kebijakan pariwisata selalu berada dalam ruang interaksi berbagai kepentingan.

Dari perspektif hukum tata negara, interaksi tersebut membawa persoalan mengenai batas dan penggunaan kewenangan pemerintah. Penelitian Abhiseka, Antari, dan Anggreni mengenai *sustainable tourism* dan overtourism di Bali menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki legitimasi hukum untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan pariwisata berdasarkan kewenangannya, tetapi implementasi kebijakan tetap menghadapi persoalan koordinasi, pengawasan, partisipasi publik, dan kepentingan ekonomi jangka pendek.[26] Penelitian tersebut penting sebagai pembanding karena menghubungkan secara langsung kewenangan pemerintah daerah dengan tata kelola pariwisata berkelanjutan.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

[25] Hasanah, Berlianditta dan Manullang, *Rethinking Tourism Industry in Yogyakarta: Mengejawantahkan Nilai Kepublikan dalam Tata Kelola Pariwisata di Daerah Istimewa Yogyakarta*, 2021, Hlm. 31.

[26] I Abhiseka, Putu Antari dan Ni Anggreni, *Governments in Overcoming Overtourism in Bali*, 11, 2025

Penelitian lain mengenai kawasan pariwisata strategis Yogyakarta menunjukkan adanya hubungan antara infrastruktur ekowisata dan kebijakan pemerintah daerah. Muhamad, Ahmad, dan Supriyadi menemukan bahwa aspek sensitivitas lingkungan dan pengelolaan sampah memiliki hubungan yang signifikan dengan kebijakan, sementara pengelolaan sumber daya air masih kurang mendapat perhatian.[27] Penelitian ini memperlihatkan bahwa persoalan keberlanjutan di Yogyakarta juga telah dikaji dari perspektif empiris, tetapi pendekatannya berbeda karena menitikberatkan pada infrastruktur ekowisata dan kebijakan.

Kajian mengenai kewenangan pengelolaan pariwisata di Kabupaten Samosir juga menunjukkan bahwa keberadaan dasar hukum belum dengan sendirinya menjamin kelancaran implementasi kebijakan. Penelitian Situmorang menemukan adanya persoalan sumber daya manusia, anggaran, kebersihan, infrastruktur, serta keterlibatan masyarakat dalam implementasi pengelolaan pariwisata.[28] Temuan tersebut menjadi pembanding bahwa kesenjangan antara norma dan praktik dapat

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

[27] Muhamad, AB dan Supriyadi, "The Influence of Sustainable Ecotourism Infrastructure on Local Government Policy and Strategic Tourism Areas in Yogyakarta," *Jurnal Ilmiah Ilmu Terapan Universitas Jambi*, 9 (1), 2025

[28] Situmorang, "Kewenangan Pengelolaan Pariwisata Danau Toba," *Lex Crimen*, 13 (5), 2025, Hlm. 25.

muncul meskipun suatu daerah telah memiliki instrumen hukum mengenai pengelolaan pariwisata.

Di sisi lain, penelitian mengenai *collaborative governance* dalam pengembangan desa wisata menunjukkan pentingnya keterlibatan pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta dalam pengambilan keputusan serta penciptaan nilai bersama.[29] Penelitian mengenai Desa Wisata Pujon Kidul juga memperlihatkan bahwa pengembangan pariwisata berkelanjutan dapat berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat dan perubahan manfaat ekonomi bagi masyarakat lokal.[30]

Berbagai penelitian tersebut memperlihatkan bahwa penelitian mengenai *sustainable tourism* telah berkembang dalam beberapa arah. Sebagian penelitian berfokus pada kewenangan pemerintah daerah dan persoalan regulasi, sebagian lainnya menitikberatkan pada partisipasi masyarakat, kolaborasi pemangku kepentingan, infrastruktur, atau implementasi destinasi tertentu. Penelitian mengenai Yogyakarta juga telah membahas tata kelola pariwisata dan penerapan prinsip

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

[29] Zahra et al., "Collaborative Governance dalam Pengembangan Desa Wisata Berkelanjutan: Program Bakti BCA sebagai Acuan Akselerasi Pariwisata Desa di Kabupaten Tuban," *RISOMA: Jurnal Riset Sosial Humaniora dan Pendidikan*, 4 (1), 2026, hlm. 16.

[30] Ira dan Muhamad, "Partisipasi Masyarakat pada Penerapan Pembangunan Pariwisata Berkelanjutan (Studi Kasus Desa Wisata Pujon Kidul, Kabupaten Malang)," *Jurnal Pariwisata Terapan*, Hal. 6.

keberlanjutan pada destinasi tertentu. Namun, ruang kajian masih terbuka untuk menghubungkan pengaturan dan pelaksanaan kewenangan Pemerintah Kota Yogyakarta dengan akomodasi partisipasi masyarakat dalam kebijakan *sustainable tourism* dari perspektif hukum tata negara.

Dengan demikian, penelitian ini tidak berangkat dari anggapan bahwa tidak terdapat penelitian mengenai *sustainable tourism* di Yogyakarta. Sebaliknya, penelitian terdahulu menunjukkan bahwa kajian mengenai pariwisata berkelanjutan telah dilakukan dari berbagai pendekatan. Persoalannya adalah bahwa kajian mengenai infrastruktur, tata kelola, partisipasi, atau destinasi tertentu belum secara khusus ditempatkan dalam satu analisis mengenai kewenangan Pemerintah Kota Yogyakarta, legalitas penggunaan kewenangan, dan akomodasi partisipasi masyarakat dalam kebijakan *sustainable tourism.*

Kesenjangan tersebut menjadi semakin penting karena partisipasi masyarakat mempunyai dimensi ketatanegaraan. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat.[31] Selain itu, Pasal 28C ayat (2) memberikan hak kepada

[31] *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 Ayat 2.*

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

setiap orang untuk memajukan dirinya secara kolektif dalam memperjuangkan haknya untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negara.[32] Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, ketentuan tersebut memberikan dasar konstitusional bagi pentingnya keterlibatan warga dalam proses pembangunan dan kebijakan publik.

Partisipasi tersebut juga berkaitan dengan karakter negara hukum yang demokratis. Jimly Asshiddiqie menempatkan keterlibatan masyarakat dan prinsip demokrasi sebagai bagian penting dalam perkembangan negara hukum pasca reformasi.[33] Karena itu, persoalan partisipasi dalam kebijakan pariwisata tidak semestinya dipahami hanya sebagai teknik administrasi pemerintahan, tetapi juga sebagai bagian dari hubungan antara pemerintah dan warga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Atas dasar itu, persoalan penelitian ini terletak pada hubungan antara norma hukum, kewenangan pemerintah daerah, instrumen kebijakan, implementasi kebijakan, dan partisipasi masyarakat. Pertanyaan mengenai apakah Pemerintah Kota Yogyakarta mempunyai dasar kewenangan untuk merumuskan dan melaksanakan

[32] *Ibid.*

[33] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, 2007, Hlm. 112.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

kebijakan *sustainable tourism* perlu diikuti dengan pertanyaan mengenai bagaimana kewenangan tersebut digunakan, melalui instrumen apa kebijakan tersebut dilaksanakan, bagaimana substansi keberlanjutan diterapkan, serta bagaimana masyarakat ditempatkan dalam proses tersebut.

Urgensi penelitian ini juga didukung oleh kondisi empiris Kota Yogyakarta yang memperlihatkan besarnya aktivitas pariwisata sekaligus adanya tantangan ekonomi, sosial, budaya, dan lingkungan. Karena itu, penelitian tidak hanya melihat keberadaan regulasi secara normatif, tetapi juga mengkaji bagaimana norma tersebut bekerja dalam praktik melalui penyelenggaraan kebijakan oleh Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta. Pendekatan tersebut memungkinkan penelitian melihat hubungan antara das sollen berupa kewenangan dan regulasi dengan das sein berupa pelaksanaan kebijakan dan partisipasi masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini diarahkan untuk menganalisis kebijakan *sustainable tourism* Pemerintah Kota Yogyakarta dengan menempatkan dua persoalan utama, yaitu kewenangan pemerintah daerah dan akomodasi partisipasi masyarakat. Dengan demikian, penelitian ini tetap menempatkan *sustainable tourism* sebagai konteks utama, tetapi menganalisisnya melalui perspektif hukum tata negara, khususnya hukum

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

pemerintahan daerah, kewenangan, legalitas kebijakan, dan hubungan pemerintah dengan masyarakat.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "Kebijakan *Sustainable Tourism* Pemerintah Kota Yogyakarta (Studi Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta)".

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah penelitian ini disusun dengan menautkan dua aspek hukum tata negara yang menjadi fokus penelitian, yaitu kewenangan dan partisipasi masyarakat, dengan empat pilar pariwisata berkelanjutan sebagaimana terdapat dalam Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Kepala Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 9 Tahun 2021.[34] Berdasarkan hal tersebut, rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam pengembangan pariwisata berkelanjutan (*sustainable tourism*) ditinjau dari perspektif hukum?
2. Bagaimana partisipasi masyarakat Kota Yogyakarta diakomodasi dalam kebijakan pengembangan pariwisata berkelanjutan yang dilaksanakan oleh Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta?

[34] Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia, Hlm. 79.

C. Tujuan Penelitian

Untuk menganalisis pengaturan kewenangan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan pengembangan pariwisata berkelanjutan ditinjau dari perspektif hukum tata negara, termasuk menilai sejauh mana kewenangan tersebut diarahkan untuk mewujudkan empat pilar pariwisata berkelanjutan.

Untuk menganalisis akomodasi partisipasi masyarakat Kota Yogyakarta dalam kebijakan pengembangan pariwisata berkelanjutan yang dilaksanakan oleh Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta, termasuk menilai kontribusi partisipasi tersebut terhadap pencapaian prinsip keberlanjutan pariwisata.

D. Telaah Pustaka

Untuk menunjukkan posisi penelitian, penelitian terdahulu dipetakan berdasarkan fokus kajian, pendekatan, dan ruang yang masih terbuka.

Pertama, Setyawati dan Setyowati membahas peran Dinas Pariwisata DIY dalam implementasi kebijakan pembangunan pariwisata berdasarkan paradigma pembangunan berkelanjutan. Penelitian tersebut menunjukkan pentingnya peran pemerintah daerah dalam

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

pembangunan pariwisata berkelanjutan.[35] Penelitian ini memiliki kedekatan pada aspek kelembagaan pemerintah daerah, tetapi penelitian yang dilakukan sekarang memusatkan perhatian pada Pemerintah Kota Yogyakarta dan menganalisisnya melalui aspek kewenangan serta hak partisipasi masyarakat.

Kedua, Wibowo dan Belia mengkaji partisipasi masyarakat dalam pengembangan pariwisata berkelanjutan dan mengidentifikasi partisipasi dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, serta monitoring dan evaluasi.[36] Penelitian tersebut memberikan dasar penting untuk memahami kedudukan masyarakat dalam pembangunan pariwisata berkelanjutan, tetapi tidak secara khusus menghubungkan partisipasi tersebut dengan legalitas kewenangan Pemerintah Kota Yogyakarta.

Ketiga, Budiardian mengkaji pemenuhan hak atas lingkungan yang bersih, sehat, dan berkelanjutan sebagai hak asasi manusia universal.[37] Kajian tersebut

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

[35] Setyawati dan Setyowati, "Peran Dinas Pariwisata DIY dalam Implementasi Kebijakan Pembangunan Pariwisata Berdasarkan Paradigma Pembangunan Berkelanjutan," *JCOMENT (Journal of Community Empowerment)*, 3 (2), 2022, hlm. 52

[36] Wibowo dan Belia, Hlm. 211.

[37] Budiandrian, "Kebijakan Hukum dalam Pemenuhan Hak atas Lingkungan yang Bersih, Sehat, dan Berkelanjutan Sebagai Hak Asasi Manusia Universal," *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 9 (1), 2023, Hlm. 83.

memberikan perspektif hukum mengenai hubungan kebijakan negara dengan perlindungan lingkungan, tetapi objeknya tidak secara khusus diarahkan pada kebijakan pariwisata pemerintah daerah.

Keempat, Hasanah, Berlianditta, dan Manullang mengkaji tata kelola pariwisata di Daerah Istimewa Yogyakarta melalui perspektif *publicness*. Penelitian tersebut memperlihatkan adanya relasi kepentingan antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta dalam pembangunan pariwisata.[38] Penelitian tersebut penting bagi penelitian ini karena memberikan konteks empiris mengenai hubungan antarpemangku kepentingan di Yogyakarta, tetapi penelitian sekarang menambahkan perspektif hukum tata negara dengan menempatkan kewenangan pemerintah daerah dan partisipasi masyarakat sebagai fokus analisis.

Kelima, Abhiseka, Antari, dan Anggreni menganalisis peran pemerintah daerah dalam menghadapi *overtourism* di Bali dari perspektif hukum. Penelitian tersebut memperlihatkan bahwa pemerintah daerah memiliki dasar kewenangan untuk mengembangkan kebijakan pariwisata berkelanjutan, tetapi implementasinya menghadapi persoalan koordinasi,

[38] Hasanah, Berlianditta dan Manullang, *Rethinking Tourism Industry in Yogyakarta: Mengejawantahkan Nilai Kepublikan dalam Tata Kelola Pariwisata di Daerah Istimewa Yogyakarta*, 2021 Hlm. 141.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA

pengawasan, partisipasi, dan kepentingan ekonomi jangka pendek.[39] Penelitian ini menjadi pembanding penting karena sama-sama menggunakan perspektif hukum dalam melihat peran pemerintah daerah, tetapi berbeda lokasi dan karakter persoalan.

Keenam, Muhamad, Ahmad, dan Supriyadi meneliti pengaruh infrastruktur ekowisata terhadap kebijakan pemerintah daerah di Kawasan Strategis Pariwisata Nasional Yogyakarta. Penelitian tersebut menggunakan pendekatan *mixed method* dan menunjukkan bahwa beberapa aspek infrastruktur berkelanjutan memiliki hubungan dengan kebijakan pemerintah, terutama sensitivitas lingkungan dan pengelolaan sampah.[40] Penelitian tersebut memiliki kedekatan lokasi dengan penelitian ini, tetapi tidak secara khusus menganalisis kewenangan pemerintah daerah dan partisipasi masyarakat dalam perspektif hukum tata negara.

Ketujuh, Laia dan kawan-kawan mengkaji penerapan prinsip GSTC di Kampung Wisata Taman Sari Yogyakarta. Penelitian tersebut menemukan adanya kolaborasi antara pemerintah, Keraton, dan masyarakat,

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

[39] Gede Druvananda Abhiseka, Putu Eva Ditayani Antari dan Ni Kadek Rita Cahya Anggreni, "Managing Sustainable Tourism: The Role of Local Governments in Overcoming Overtourism in Bali," *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 11 (2), 2025, Hlm. 25

[40] Ira dan Muhamad, Hlm. 76.

sekaligus menunjukkan masih adanya persoalan pengelolaan limbah dan potensi komodifikasi budaya.[41] Penelitian tersebut memperkuat konteks empiris Yogyakarta, tetapi fokusnya berada pada penerapan GSTC pada destinasi tertentu, bukan pada kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta secara keseluruhan.

Kedelapan, Ira dan Muhamad mengkaji partisipasi masyarakat dalam penerapan pembangunan pariwisata berkelanjutan di Desa Wisata Pujon Kidul. Penelitian tersebut menunjukkan hubungan antara pengembangan pariwisata berkelanjutan, pemberdayaan masyarakat, dan manfaat ekonomi lokal.[42] Penelitian ini memberikan pembanding empiris mengenai partisipasi masyarakat, tetapi berbeda dalam objek dan perspektif hukum.

Kesembilan, Situmorang mengkaji kewenangan pengelolaan pariwisata Danau Toba berdasarkan peraturan daerah di Kabupaten Samosir. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa keberadaan dasar hukum tetap menghadapi persoalan implementasi berupa sumber daya manusia, anggaran, kebersihan, infrastruktur, dan keterlibatan masyarakat.[43] Temuan tersebut relevan untuk

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

[41] Imelda Febranti Laia, “Studi Penerapan Pariwisata Berkelanjutan Pada Kampung Wisata Taman Sari", Hlm. 11.

[42] ibid.

[43] Greac Situmorang, “Kewenangan Pengelolaan Pariwisata Danau Toba Menurut Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2022 tentang Rencana

memperlihatkan pentingnya menguji hubungan antara norma kewenangan dan praktik pelaksanaan kebijakan.

Kesepuluh, Zahra, Sholichah, Patria W, dan Pramudiana mengkaji *collaborative governance* dalam pengembangan desa wisata berkelanjutan. Penelitian tersebut menunjukkan pentingnya keterlibatan pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta dalam proses pengambilan keputusan serta penciptaan nilai bersama.[44] Kajian tersebut memperkaya pemahaman mengenai pentingnya keterlibatan multipihak, meskipun tidak menggunakan perspektif hukum tata negara sebagaimana penelitian ini.

Berdasarkan penelitian-penelitian tersebut, terlihat bahwa penelitian terdahulu telah membahas *sustainable tourism* dari berbagai sudut, antara lain kewenangan pemerintah daerah, partisipasi masyarakat, tata kelola, infrastruktur, kolaborasi, dan implementasi destinasi. Akan tetapi, masih terdapat ruang untuk mengkaji hubungan antara kewenangan Pemerintah Kota Yogyakarta, dasar legalitas kebijakan, implementasi kewenangan, dan akomodasi partisipasi masyarakat dalam satu kerangka analisis hukum tata negara. Posisi penelitian ini terletak pada upaya menghubungkan aspek

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

Induk Pembangunan Kepariwisataan Kabupaten Samosir," *Lex Crimen*, 14 (3), 2025, Hlm. 52.

[44] ibid, Hlm. 55.

normatif mengenai kewenangan dengan praktik pelaksanaan kebijakan dan partisipasi masyarakat pada objek Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta.

Dengan demikian, penelitian ini tidak mengklaim bahwa *sustainable tourism* di Yogyakarta belum pernah diteliti. Kebaruan penelitian diletakkan pada fokus kajian, objek pemerintahan daerah, serta perspektif hukum tata negara yang digunakan untuk membaca hubungan antara kewenangan, kebijakan, implementasi, dan partisipasi masyarakat.

E. Kerangka Teoretik

Dengan judul "Kebijakan *Sustainable Tourism* Pemerintah Kota Yogyakarta Studi Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta" penelitian ini menggunakan teori kebijakan publik, dan teori partisipasi, dan konsep s*ustainable tourism* sebagai pisau analisis. Kerangka ini diarahkan untuk menjawab dua rumusan masalah mengenai kewenangan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam kebijakan pariwisata berkelanjutan serta akomodasi dan kontribusi partisipasi masyarakat dalam kebijakan tersebut.

1. Teori Kebijakan Publik

   Thomas R. Dye memandang kebijakan publik sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

tidak melakukan sesuatu[45], sedangkan James E. Anderson menekankannya sebagai rangkaian tindakan yang memiliki tujuan dalam menghadapi suatu persoalan[46]. Berdasarkan kedua pandangan tersebut, kebijakan publik dalam penelitian ini dipahami sebagai pilihan dan rangkaian tindakan pemerintah yang memiliki tujuan, berkaitan dengan kepentingan publik, serta menimbulkan konsekuensi bagi masyarakat.

Michael Howlett, M. Ramesh, dan Anthony Perl menjelaskan bahwa kebijakan publik diwujudkan melalui pemilihan instrumen kebijakan, baik instrumen substantif seperti anggaran, sarana, subsidi, insentif, dan pelayanan publik maupun instrumen prosedural seperti kelembagaan, kemitraan, dan forum pelibatan publik.[47] Dengan demikian, teori ini digunakan untuk menganalisis arah, pilihan instrumen, dan tindakan nyata Pemerintah Kota Yogyakarta dalam pengembangan *sustainable tourism.*

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

---

[45] Thomas R Dye, *Understanding Public Policy*, 14th ed., Boston: Pearson, 2014, Hlm. 56.

[46] James E Anderson, *Public Policymaking: An Introduction*, 8th ed., Stamford: Cengage Learning, 2015, Hlm. 324.

[47] Michael Howlett, M Ramesh dan Anthony Perl, *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 2009, Hlm. 96.

2. Teori Partisipasi

Partisipasi masyarakat dibedakan antara partisipasi formal-administratif dan partisipasi substantif. Partisipasi formal-administratif bersifat prosedural dan belum memberikan pengaruh nyata terhadap keputusan, sedangkan partisipasi substantif memberikan akses informasi, ruang deliberasi, dan peluang agar aspirasi masyarakat memengaruhi hasil kebijakan.[48]

Untuk menilai derajat partisipasi tersebut digunakan Tangga Partisipasi Arnstein yang membagi partisipasi ke dalam delapan tingkat: *Manipulation, Therapy, Informing, Consultation, Placation, Partnership, Delegated Power*, dan *Citizen Control*. Delapan tingkat tersebut dikelompokkan ke dalam *Non-Participation, Tokenism, dan Citizen Power*.[49] Teori ini digunakan untuk menilai apakah mekanisme seperti Musrenbang, pokok pikiran DPRD, kampung wisata, dan Pokdarwis memberikan pengaruh substantif atau masih terbatas pada konsultasi.[50]

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

[48] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001, Hlm. 21.

[49] Sherry R Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 1969, Hlm. 39.

[50] Jules N Pretty, "Participatory learning for sustainable agriculture," *World Development*, 23 (8), 1995, Hlm. 41.

3. *Sustainable tourism* sebagai Kerangka Evaluatif

Konsep *sustainable tourism* merupakan pengembangan dari *sustainable development* yang mengintegrasikan kepentingan ekonomi, sosial-budaya, dan lingkungan. UNWTO dan UNEP memandang pariwisata berkelanjutan sebagai pendekatan yang mempertimbangkan dampak ekonomi, sosial, dan lingkungan saat ini maupun masa depan serta kebutuhan wisatawan, industri, lingkungan, dan masyarakat tuan rumah.[51]

Dalam konteks Indonesia, Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 9 Tahun 2021 digunakan sebagai standar evaluatif melalui empat pilar, yaitu pengelolaan berkelanjutan, keberlanjutan ekonomi, keberlanjutan sosial-budaya, dan keberlanjutan lingkungan.[52] Keempatnya digunakan untuk menilai apakah kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta telah diarahkan pada tata kelola yang berkelanjutan, manfaat ekonomi lokal, perlindungan sosial-budaya, serta konservasi dan pengelolaan lingkungan.[53]

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

[51] UNWTO dan UNEP, Hlm. 66.

[52] Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia, Hlm. 27.

[53] Richard Sharpley, "Tourism and Sustainable Development: Exploring the Theoretical Divide," *Journal of Sustainable Tourism*, 8 (1), 2000, Hlm. 20.

Ketiga kerangka tersebut saling berhubungan. Teori kebijakan publik digunakan untuk melihat pilihan dan instrumen tindakan pemerintah; teori partisipasi masyarakat menilai derajat keterlibatan dan pengaruh masyarakat; sedangkan *sustainable tourism* menjadi tolok ukur akhir untuk menilai pencapaian empat pilar keberlanjutan. Kerangka ini menjadi dasar analisis Bab IV terhadap kebijakan *sustainable tourism* Pemerintah Kota Yogyakarta.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan jenis yuridis empiris (*socio-legal research*), yaitu penelitian yang tidak hanya mengkaji hukum sebagai norma tertulis, tetapi juga melihat bekerjanya hukum dalam praktik sosial.[47] Pendekatan tersebut dipilih karena penelitian tidak hanya menganalisis ketentuan hukum mengenai kewenangan pemerintah daerah dan partisipasi masyarakat, tetapi juga melihat bagaimana ketentuan tersebut dilaksanakan dalam kebijakan pariwisata berkelanjutan oleh Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan, yakni :

a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), digunakan untuk mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah, kepariwisataan, pariwisata berkelanjutan, dan partisipasi masyarakat.[54]
b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), digunakan untuk menelaah konsep hukum tata negara, kewenangan, kebijakan publik, partisipasi masyarakat, dan *sustainable tourism* yang relevan dengan penelitian.[55]
c. Pendekatan sosiologis/empiris (*sociological approach*), digunakan untuk melihat pelaksanaan kewenangan dan partisipasi masyarakat dalam praktik melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dengan kebijakan pariwisata di Kota Yogyakarta.[50]

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

[54] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2019, Hlm. 29
[55] *Ibid, Hlm. 32.*

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data penelitian terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan pihak yang terkait dengan perumusan dan pelaksanaan kebijakan pariwisata berkelanjutan. Data sekunder terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku dan jurnal ilmiah, serta bahan pendukung lain yang relevan dengan penelitian.

4. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Yogyakarta, dengan fokus pada Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta sebagai objek penelitian. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada pertimbangan: (a) Kota Yogyakarta merupakan destinasi wisata utama dengan intensitas aktivitas pariwisata yang tinggi; (b) Kota Yogyakarta memiliki karakteristik keistimewaan DIY yang khas dalam pengelolaan pariwisata; dan (c) Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta merupakan pelaksana utama kebijakan

5. Subjek Penelitian/Narasumber

Subjek penelitian dalam penelitian ini adalah pihak-pihak yang terkait dengan perumusan dan pelaksanaan kebijakan pariwisata berkelanjutan di

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

Kota Yogyakarta. Narasumber dalam penelitian ini meliputi:

a. Bidang Analis Kebijakan Bidang Daya Tarik Pariwisata Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta;
b. Kepala Bidang atau pejabat terkait di Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta;
c. Pelaku usaha pariwisata
d. Masyarakat/pengelola kampung wisata.

Pemilihan narasumber dilakukan secara *purposive sampling* dengan pertimbangan pengetahuan dan keterlibatan langsung dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan pariwisata berkelanjutan di Kota Yogyakarta.

6. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen atau kepustakaan dan wawancara. Studi dokumen digunakan untuk mengidentifikasi dan menganalisis peraturan perundang-undangan serta dokumen kebijakan yang berkaitan dengan *sustainable tourism*, kewenangan pemerintah daerah, dan partisipasi masyarakat. Wawancara dilakukan untuk memperoleh data empiris mengenai pelaksanaan kebijakan, penggunaan kewenangan, serta akomodasi partisipasi masyarakat.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

7. Teknik Analisis Data

Data dianalisis secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis dan preskriptif. Analisis dilakukan melalui proses reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan. Analisis preskriptif digunakan untuk merumuskan rekomendasi berdasarkan hasil penelitian.[56]

G. Sistematika Pembahasan

Bab Pertama berisi uraian mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, telaah pustaka, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab Kedua berisi konsep-konsep utama penelitian, landasan teori yang digunakan sebagai pisau analisis, kerangka pikir penelitian, serta peraturan perundang-undangan yang relevan dengan penelitian.

Bab Ketiga berisi gambaran umum objek penelitian dan kebijakan pengembangan *sustainable tourism* di Kota Yogyakarta, termasuk kedudukan dan tugas Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta serta kebijakan yang berkaitan dengan penelitian.

Bab Keempat berisi hasil penelitian dan analisis terhadap data yang diperoleh melalui studi dokumen dan

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

[56] *Ibid, Hlm. 44.*

wawancara untuk menjawab rumusan masalah mengenai kewenangan Pemerintah Kota Yogyakarta serta akomodasi partisipasi masyarakat dalam kebijakan *sustainable tourism*.

Bab Kelima berisi kesimpulan sebagai jawaban atas rumusan masalah serta saran yang relevan berdasarkan hasil penelitian.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

BAB V
PENUTUP

Merujuk pada temuan dan analisis yang telah diuraikan pada Bab IV mengenai kebijakan sustainable tourism Pemerintah Kota Yogyakarta, bagian penutup ini menyajikan kesimpulan yang menjawab kedua rumusan masalah penelitian secara berurutan, dilanjutkan dengan keterbatasan penelitian serta saran bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

A. Kesimpulan

Pertama, kewenangan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan pengembangan pariwisata berkelanjutan telah diarahkan pada empat pilar sustainable tourism, yaitu pengelolaan berkelanjutan, ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan, dengan Dinas Pariwisata sebagai organisasi perangkat daerah yang menjalankan kewenangan tersebut secara sektoral. Kewenangan itu diwujudkan antara lain melalui penyusunan rancangan RIPARDA, pembinaan kampung wisata, monitoring dan evaluasi destinasi, pemberdayaan ekonomi masyarakat, kolaborasi dengan pelaku usaha, penguatan nilai budaya, serta pengendalian pertumbuhan sektor perhotelan. Meskipun demikian, efektivitas penggunaan kewenangan tersebut belum merata pada seluruh pilar. Kekosongan instrumen perencanaan

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

pascaberakhirnya RIPARDA 2015-2025, keterbatasan kewenangan sektoral Dinas Pariwisata, lemahnya koordinasi lintas perangkat daerah, minimnya komunikasi kebijakan kepada pelaku usaha, serta keterbatasan pengawasan dan pengelolaan sampah menjadi faktor yang membatasi optimalnya pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

Kedua, akomodasi partisipasi masyarakat dalam kebijakan pengembangan pariwisata berkelanjutan tercermin melalui beberapa saluran, yaitu mekanisme Musrenbang, pokok pikiran anggota DPRD, pengelolaan kampung wisata oleh Kelompok Sadar Wisata, serta forum group discussion dalam kegiatan monitoring dan evaluasi. Merujuk pada tangga partisipasi Arnstein, saluran Musrenbang dan pokok pikiran DPRD lebih tepat dikategorikan sebagai bentuk consultation karena belum menunjukkan bukti pengaruh nyata terhadap keputusan strategis Pemerintah Kota Yogyakarta. Sebaliknya, keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan kampung wisata menunjukkan derajat partisipasi yang lebih substantif karena masyarakat terlibat langsung dalam pelaksanaan dan turut memperoleh manfaat ekonomi maupun sosial budaya dari kegiatan tersebut. Dengan demikian, hak partisipasi masyarakat telah diakomodasi secara formal dan sebagian telah terwujud secara

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

substantif pada tingkat pelaksanaan lokal, tetapi belum sepenuhnya menghasilkan pengaruh yang kuat terhadap penentuan arah kebijakan strategis.

Secara keseluruhan, kedua simpulan tersebut menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan sustainable tourism di Kota Yogyakarta tidak semata-mata ditentukan oleh ada tidaknya kewenangan dan saluran partisipasi, melainkan oleh sejauh mana kewenangan tersebut digunakan secara konsisten pada seluruh pilar keberlanjutan dan sejauh mana partisipasi masyarakat memberi pengaruh nyata terhadap proses pengambilan keputusan, bukan sekadar keberadaan forum.

B. Saran

Berdasarkan hasil yang telah dipaparkan terdapat beberapa rekomendasi yang diharapkan dapat memberi mangaat, yakni :

1. Pemerintah Kota Yogyakarta perlu mempercepat penyelesaian dan penetapan RIPARDA Kota Yogyakarta yang baru dengan memuat indikator terukur pada keempat pilar sustainable tourism, yaitu pengelolaan, ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan, sebagai dasar evaluasi kinerja tahunan Dinas Pariwisata.
2. Pemerintah Kota Yogyakarta perlu membentuk forum koordinasi lintas perangkat daerah secara berkala,

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

dipimpin oleh Asisten Sekretaris Daerah Bidang Perekonomian, dengan pembagian tanggung jawab, target, dan jadwal evaluasi yang jelas antara Dinas Pariwisata, Dinas Perhubungan, Dinas Pekerjaan Umum, dan Dinas Lingkungan Hidup.

3. Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta perlu menyediakan mekanisme umpan balik tertulis atas usulan Musrenbang dan pokok pikiran DPRD yang berkaitan dengan pariwisata, sekurang-kurangnya memuat status usulan berupa diterima, ditunda, atau ditolak beserta alasannya, agar partisipasi masyarakat bergeser dari sekadar konsultasi menuju keterlibatan yang lebih substantif.
4. Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta perlu mempercepat penerbitan Peraturan Wali Kota mengenai legalitas kampung wisata agar status hukum Kelompok Sadar Wisata tidak lagi hanya bergantung pada Surat Keputusan Lurah, sekaligus menyusun instrumen pengawasan dan sanksi administratif yang secara khusus mengikat prinsip sustainable tourism bagi pelaku usaha pariwisata.
5. Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta bersama OPD terkait perlu mengintegrasikan program pengurangan sampah pada sumbernya di kawasan padat kunjungan wisatawan, seperti Malioboro dan Kotagede,

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

sehingga penanganan sampah tidak hanya bertumpu pada momentum menjelang musim liburan.

6. Pelaku usaha pariwisata, khususnya sektor perhotelan, restoran, dan biro perjalanan, perlu memperluas keikutsertaan dalam asosiasi seperti PHRI atau forum sejenis, agar jangkauan komunikasi kebijakan sustainable tourism dari Dinas Pariwisata dapat menjangkau pelaku usaha yang selama ini belum tergabung dalam asosiasi resmi.
7. Peneliti selanjutnya perlu melakukan studi perbandingan antar-kampung wisata di Kota Yogyakarta untuk mengukur variasi tingkat partisipasi substantif masyarakat secara lebih terukur menggunakan indikator tangga partisipasi Arnstein.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

DAFTAR PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional Tahun 2010-2025.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2015-2025.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2025-2029.

Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2026 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2026-2045.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 40 Tahun 2020 tentang Kelompok Sadar Wisata dan Desa/Kampung Wisata.

Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Kepala Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pedoman Destinasi Pariwisata Berkelanjutan.

Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 6 Tahun 2025 tentang Standar Kegiatan Usaha, Tata Cara Pelaksanaan Pengawasan, dan Sanksi Administratif pada Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Pariwisata.

Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 37 Tahun 2023 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Daerah.

Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 108 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Dinas Pariwisata.

Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2026 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 36 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan.

B. Buku

Anderson, James E. Public Policymaking: An Introduction. Edisi ke-8. Stamford: Cengage Learning, 2015.

Asshiddiqie, Jimly. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

Asshiddiqie, Jimly. Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007.

Dunn, William N. Public Policy Analysis: An Introduction, Pearson, Edisi ke-5, 2012

Dye, Thomas R. Understanding Public Policy. Edisi ke-14. Boston: Pearson, 2013.

Grindle, Merilee S., ed. Politics and Policy Implementation in the Third World. Princeton: Princeton University Press, 1980.

Hadjon, Philipus M., et al. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia: Introduction to the Indonesian Administrative Law. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993.

Howlett, Michael, M. Ramesh, dan Anthony Perl. Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems. Edisi ke-3. Oxford: Oxford University Press, 2009.

Jones, Charles O. An Introduction to the Study of Public Policy. Edisi ke-3: 1984, Brooks/Cole Publishing Company

Kelsen, Hans. General Theory of Law and State. Diterjemahkan oleh Anders Wedberg. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1945.

Manan, Bagir. Menyongsong Fajar Otonomi Daerah. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001.

Marzuki, Peter Mahmud. Penelitian Hukum. Jakarta: Prenadamedia Group. Edisi Revisi, Cet. 15, Prenadamedi, 2021

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

Mazmanian, Daniel A., dan Paul A. Sabatier. Implementation and Public Policy. Lanham: University Press of America, 1989.

Soekanto, Soerjono. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2019.

Terry, George Robert. Principles of Management. Homewood: Irwin, 1964

C. Jurnal

Abhiseka, I Gede Druvananda, Putu Eva Ditayani Antari, dan Ni Kadek Rita Cahya Anggreni. "Managing Sustainable tourism : The Role of Local Governments in Overcoming Overtourism in Bali." Jurnal Komunikasi Hukum 11, no. 2 (2025): 57-70.

Ansell, Chris, dan Alison Gash. "Collaborative Governance in Theory and Practice." Journal of Public Administration Research and Theory 18, no. 4 (2008): 543-571.

Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation." Journal of the American Institute of Planners 35, no. 4 (1969): 216-224.

Carroll, Archie B. "A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance." Academy of Management Review 4, no. 4 (1979): 497-505.

Ira, Widyarini Sistarukmi, dan Muhamad Muhamad. "Partisipasi Masyarakat pada Penerapan Pembangunan Pariwisata Berkelanjutan (Studi Kasus Desa Wisata Pujon Kidul, Kabupaten Malang)." Jurnal Pariwisata Terapan Universitas

STATE ISLAMIC UNIVERSITY SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA

Gadjah Mada. Vol. 3, No. 2 (2019) halaman 124-135

Laia, Imelda Febranti, Halisa, Regina Mayang Sari Gaurifa, Reni Reskinta, dan Agung Sulistyo. "Studi Penerapan Pariwisata Berkelanjutan pada Kampung Wisata Taman Sari." UNIMUS Web Conferences 8 (2025): 543-553.

Muhamad, Muhamad, Ahmad AB, dan Hamam Supriyadi. "The Influence of Sustainable Ecotourism Infrastructure on Local Government Policy in the National Strategic Tourism Area of Yogyakarta." Jurnal Ilmiah Ilmu Terapan Universitas Jambi 9, no. 1 (2025): 292-312.

Pretty, Jules N. "Participatory Learning for Sustainable Agriculture." World Development 23, no. 8 (1995): 1247-1263.

Raseukiy, Sayyidatiihayaa Afra Geubrina. "Kebijakan Hukum dalam Pemenuhan Hak atas Lingkungan yang Bersih, Sehat, dan Berkelanjutan Sebagai Hak Asasi Manusia Universal." Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia 9, no. 1 (2023): 1-24.

Setyawati, Niken, dan Yuli Setyowati. "Peran Dinas Pariwisata DIY dalam Implementasi Kebijakan Pembangunan Pariwisata Berdasarkan Paradigma Pembangunan Berkelanjutan." JCOMENT (Journal of Community Empowerment) 3, no. 2 (2022): 77-97.

Sharpley, Richard. "Tourism and Sustainable Development: Exploring the Theoretical Divide." Journal of Sustainable tourism 8, no. 1 (2000): 1-19.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

Situmorang, Greac, Marthin L. Lambonan, dan Deizen D. Rompas. "Kewenangan Pengelolaan Pariwisata Danau Toba Menurut Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2022 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Kabupaten Samosir." Lex Crimen 13, no. 5 (2025).

Timothy, Dallen J. "Community-Based Tourism." Channel View Publications, Clevedon, 2002. halaman 135-189

Wibowo, Muchammad Satrio, dan Lutfi Arviana Belia. "Partisipasi Masyarakat dalam Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan." Jurnal Manajemen Perhotelan dan Pariwisata 6, no. 1 (2023): 25-32.

Zahra, Aura Alviani, Nihayatus Sholichah, Dandy Patria W., dan Ika Devy Pramudiana. "Collaborative Governance dalam Pengembangan Desa Wisata Berkelanjutan: Program Bakti BCA sebagai Acuan Akselerasi Pariwisata Desa di Kabupaten Tuban." RISOMA: Jurnal Riset Sosial Humaniora dan Pendidikan 4, no. 1 (2026): 274-287.

D. Dokumen / Laporan

Global Sustainable tourism Council. GSTC Destination Criteria: Version 2.0. 2019.

UNEP, Division of Technology, Industry and Economics, dan World Tourism Organization. Making Tourism More Sustainable: A Guide for Policy Makers. Paris/Madrid: UNEP dan World Tourism Organization, 2005.

UNESCO World Heritage Centre. Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. Paris: UNESCO, 2023.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA

UNESCO World Heritage Centre. Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. Paris: UNESCO, 2025.

UNESCO World Heritage Centre. The Cosmological Axis of Yogyakarta and Its Historic Landmarks: Nomination Text Revised. 2023.

United Nations Development Programme (UNDP). Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document. New York: UNDP, 1997.

United Nations General Assembly. Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1. New York: United Nations, 2015.

Badan Pusat Statistik Kota Yogyakarta. Produk Domestik Regional Bruto Kota Yogyakarta 2020-2024. terbit 11 April 2025. https://jogjakota.bps.go.id/id/publication/2025/04/11/f8ed1d77de5d01a95ca4b04e/produk-domestik-regional-bruto-kota-yogyakarta-menurut-lapangan-usaha-2020-2024-.html?utm_, 19/08/2026

Badan Pusat Statistik Kota Yogyakarta. Produk Domestik Regional Bruto Kota Yogyakarta 2021-2025. Tanggal rilis: 6 April 2026, https://jogjakota.bps.go.id/id/publication/2026/04/06/c212e7d224ea203e3b0c5010/produk-domestik-regional-bruto-kota-yogyakarta-menurut-lapangan-usaha-2021-2025.html?utm_, 19/08/2026

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

Badan Pusat Statistik. Jumlah Pengunjung Wisata Menurut Jenis Pengunjung Tahun 2024. https://web-api.bps.go.id/download.php?f=xpCSOE7A4KHxuezS502chTJQeExHcVdYQkNZT3NtK01MSGRFRnlCS1RRdUdFNDVUelhxM1VsL3BQQi9aalhISGg2RUJ3blQxSEJTR1UvdmpFZlc1OXlpT3BOcXZacHhFeXR6MWJSekpzaWIweDRJa2hLdGV0VlJoTUFad0V0cTVvZ0ZZbVZ0ZVdKYXVoN05neXpNaHhJVWU1S0l5QTZmcTU4RFRoWENkdTJiZkpQcTNLU2lVMHZwcmFYRjZ0QjF4Ny94MGhTcnpwRCtEMWtzTkMrMmhOTThxYm9hTmJpaDZGMkxHR0Z0THNENHZFVlppcDBPOWNrV1B0MERMY3M2Q1EyeEFJY3ZLTVJVeHFjUjA%3D&utm_, 19/08/2026

Pemerintah Kota Yogyakarta. Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Tahun Anggaran 2024. Laporan resmi pemerintah daerah (LPPD) dalam bentuk dokumen, tahun terbit, https://tapem.jogjakota.go.id/download/hit/17667/lppd-2024-17667.pdf?utm_, 19/08/2026

E. Wawancara

Anna. Pelaku Usaha Moana Bike Tour. Wawancara. 12 Juli 2026

Kelana, Andre. Staf Advokasi dan Kampanye Wahana Linghungan Hidup (WALHI) DIY. Wawancara. 6 Juli 2026

Setiawan, Teguh. Analis Kebijakan Bidang Daya Tarik Pariwisata, Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta. Wawancara. 1 Juli 2026

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA