

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Proses pembangunan pada umumnya adalah sebuah langkah yang dilakukan negara untuk dapat melakukan pembangunan dengan menerapkan modernisasi untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang dimana proses pembangunan tersebut terjadi secara berkelanjutan (Anggara & Sumantri, 2016). Hal itu tidak dapat terjadi jika tidak dibarengi dengan peran aktif pemerintah untuk dapat memaksimalkan partisipasi masyarakat pada proses pembangunan yang dilakukan. Dikarenakan proses pembangunan yang dilakukan pemerintah pada dasarnya memerlukan masyarakat untuk dapat menyampaikan kritik dan saran dalam pembangunan dengan tujuan berupa hasil pembangunan yang dapat dinikmati seluruh elemen masyarakat.

Pembangunan di Indonesia dilaksanakan di seluruh aspek kehidupan masyarakat. Hal ini tercantum pada Pembukaan UUD 1945 alenia ke-4 yang menjelaskan pembangunan yang dilakukan oleh negara bertujuan untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Oleh karena itu, tujuan dari dilakukannya pembangunan adalah untuk memperbaiki dan meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia melalui meningkatnya pendapatan perkapita.

Dalam era globalisasi, Indonesia menerapkan konsep otonomi daerah sebagai alternatif solusi dalam proses pembangunan yang berdasar pada keinginan masyarakat. Otonomi daerah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menjelaskan bahwa otonomi daerah menghasilkan keputusan berupa pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dapat disesuaikan karakteristik dan ciri khas daerah juga memaksimalkan pemberdayaan masyarakat. Melalui otonomi daerah diharapkan menjadi momentum bagi daerah untuk dapat mengembangkan potensi yang ada untuk mewujudkan kemandirian pada daerahnya.

Pemerintah telah menetapkan rencana untuk pelaksanaan pembangunan secara terstruktur, bertahap, dan berkelanjutan. Bentuk pembangunan yang dilakukan pemerintah salah satunya adalah di sektor pariwisata yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata. Sektor ini menjadi fokus utama oleh pemerintah karena mempunyai potensi dan peran dalam mendukung kesuksesan pembangunan di daerah, yang merupakan inti dari pembangunan nasional. Kadir (2020) menyampaikan pariwisata merupakan proses kegiatan berpindah dari tempat ke tempat yang lain dan dilakukan secara individu atau kelompok untuk menemukan kebahagiaan yang ada di lingkungan alam, sosial, dan budaya. Pariwisata tidak hanya menawarkan pengalaman baru bagi para pelancong, tetapi juga mampu memperluas wawasan, menghargai keanekaragaman budaya, serta menumbuhkan rasa saling menghormati di antara individu dan lingkungan sekitar. Melalui aktivitas pariwisata,

masyarakat lokal dapat meningkatkan kesejahteraan ekonomi sembari tetap melestarikan tradisi dan kebijaksanaan lokal. Perjalanan wisata yang bertanggung jawab akan membangun hubungan yang harmonis antara wisatawan dan masyarakat lokal. Sebab itu, pembangunan pariwisata perlu dilakukan secara berkelanjutan agar manfaatnya dapat dirasakan oleh generasi yang akan datang.

Indonesia sendiri merupakan negara kepulauan yang luas dan diberikan anugerah berupa kekayaan alam dan budaya yang tercermin pada adat istiadat, suku, dan peninggalan sejarah, tentu hal ini menjadi aset untuk menarik wisatawan mancanegara dan nusantara. Pada era otonomi daerah, hal tersebut tentunya menjadi stimulus dan peluang bagi daerah untuk mengoptimalkan pengembangan dan mewujudkan potensi pariwisata sehingga menjadi pariwisata unggulan. Pemerintah dengan segala kekurangan yang ada tidak dapat mengembangkan industri pariwisata secara mandiri baik dalam hal pendanaan, sumber daya manusia, maupun manajemen. Masyarakat merupakan aspek penting dalam pengembangan pariwisata sehingga nantinya akan menciptakan rasa kepemilikan dan tanggung jawab sosial masyarakat untuk menjaga dan mengembangkan potensi wisata lokal. Prasiasa (2013) menerangkan bahwa partisipasi masyarakat setempat dalam pengembangan wisata bukan saja berfungsi sebagai objek tetapi juga sebagai pihak yang berperan untuk menginterpretasikan, menjaga, dan mengelola warisan budaya yang mereka miliki untuk dapat dijadikan destinasi yang memuaskan bagi wisatawan.

Pariwisata yang berorientasi pada pengembangan wisata berbasis masyarakat merupakan alternatif yang mendapat perhatian terutama dalam konsep pembangunan pariwisata jangka panjang (Asy'ari et al., 2021). Dengan memperhatikan kondisi alam, keanekaragaman budaya, dan kualitas masyarakat di berbagai daerah di Indonesia, pengembangan pariwisata berbasis masyarakat dinilai memiliki potensi besar untuk ditingkatkan kualitasnya sehingga hal tersebut menjadi penggerak kegiatan ekonomi dan memberikan dampak ekonomi bagi pemerintah, swasta, dan masyarakat. Di sisi lain, potensi pariwisata belum dimanfaatkan sepenuhnya, padahal sektor pariwisata dapat membawa keuntungan yang signifikan (Kurniawan et al., 2024).

Pengelolaan pariwisata berbasis masyarakat (*community based tourism*) adalah sebuah gagasan yang muncul sebagai kritik dalam pengelolaan pariwisata tanpa melibatkan masyarakat dan dianggap kurang memiliki kemampuan dalam memberdayakan masyarakat (Manurung & Rahmayani, 2022). Konsep yang diterapkan dengan model *top down* tersebut dirasa merugikan dan tidak dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Padahal seharusnya keberhasilan pengembangan pariwisata bergantung pada dukungan dan masyarakat setempat. Masyarakat memiliki peran sebagai penyelenggara dan partisipan dalam pengembangan wisata dimulai dari penyusunan, pelaksanaan, hingga pemantauan.

Sejalan dengan pengembangan pariwisata berbasis masyarakat, Suansri (2003) menjelaskan bahwa *community based tourism* sebagai sebuah bentuk

wisata yang mempertimbangkan elemen keberlanjutan dalam lingkungan, sosial, serta budaya dalam masyarakat. CBT berfungsi sebagai sarana untuk pengembangan komunitas dan perlindungan lingkungan. CBT tidak hanya menghasilkan keuntungan bagi investor yang menanam modal, tetapi juga memberikan pengaruh positif bagi komunitas yang berhubungan dengan kelestarian alam.

Community based tourism memiliki hubungan yang erat dengan studi administrasi publik karena menyoroti pentingnya partisipasi aktif masyarakat dalam proses pembangunan (Manurung & Rahmayani, 2022). Dalam hal ini, pemerintah berfungsi sebagai penghubung yang merancang regulasi, memberikan dukungan, serta menyediakan sarana layanan publik yang mendukung pengembangan pariwisata yang berbasis komunitas. Di Indonesia, gagasan CBT telah diintegrasikan ke dalam kebijakan nasional, seperti Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 9 Tahun 2021 mengenai Pedoman Destinasi Pariwisata Berkelanjutan yang mengutamakan peran serta masyarakat dan aspek keberlanjutan dalam pengelolaan destinasi pariwisata.

Dalam pelaksanaannya, model pariwisata berbasis masyarakat ini sangat sesuai untuk diterapkan di kawasan pedesaan atau lokasi yang memiliki keanekaragaman budaya dan lingkungan yang unik (Kusuma, 2023). Model ini umumnya berukuran kecil dan lebih menekankan pada hubungan langsung antara pengunjung serta penduduk setempat, dengan pengelolaan dan kepemilikan sepenuhnya di tangan komunitas. Tujuan utama bukan hanya untuk meningkatkan frekuensi kunjungan wisatawan, tetapi juga untuk

memastikan bahwa manfaat ekonomi, sosial, dan budaya dari kegiatan pariwisata benar-benar dirasakan oleh masyarakat. Pengembangan model ini sering melibatkan kerja sama yang erat antara warga, pemerintah daerah, dan organisasi non pemerintah yang secara bersama-sama berupaya menjaga keberlanjutan destinasi serta memperkuat desa wisata sebagai identitas lokal yang menarik bagi pariwisata.

Desa wisata sendiri merupakan pengembangan destinasi pariwisata berbasis masyarakat yang menitikberatkan pada peran serta masyarakat setempat dimulai dari perencanaan, pengelolaan, dan evaluasi kegiatan kepariwisataan. Desa wisata merupakan pengembangan destinasi pariwisata berbasis masyarakat yang menitikberatkan pada peran serta masyarakat setempat dimulai dari perencanaan, pengelolaan, dan evaluasi kegiatan kepariwisataan. Desa wisata sendiri telah tercantum dalam Peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2022 tentang Pemberdayaan Desa Wisata. Adapun tujuan dari peraturan tersebut adalah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mengelola wisata dan menanamkan sikap yang sesuai dengan pesona pariwisata Indonesia. Dalam konteks pariwisata berbasis masyarakat, desa wisata menjadi wadah nyata bagi masyarakat untuk memperoleh manfaat ekonomi langsung dari kegiatan pariwisata. Masyarakat bukan hanya sekedar objek, melainkan juga subjek yang mengelola dan mengembangkan destinasi pariwisatanya sendiri. Hal ini secara tidak langsung dapat meningkatkan rasa kepemilikan dan tanggung jawab masyarakat untuk melindungi budaya dan lingkungan desa.



Gambar 1.1 Peta Persebaran Desa Wisata Kota Surabaya

Sumber: <https://jatim.jadesta.com/sebaran> (diakses pada 18 Februari 2025)

Pada gambar 1.1 dijelaskan bahwa Kota Surabaya merupakan salah satu daerah di Provinsi Jawa Timur yang memiliki potensi pengembangan wisata berbasis masyarakat yakni desa wisata. Terdapat 13 objek desa wisata yang tersebar di berbagai wilayah Kota Surabaya, seperti desa wisata Bongkaran, Geblak Jambangan, Kampung Ketandan, Kampung Lawas Maspati, Kampung Warna-Warni Greges Timur, Kampung Wisata Alun-Alun Contong, Kampung Wisata Gundih, Kampung Wisata Gunung Anyar Tambak, Kampung Warna-Warni Asemrowo, Mangrove Gunung Anyar Tambak, Peneleh Heritage, Wisata Sontoh Laut, dan WKP (Kampung Kungfu) (Kemenparekaf, 2024). Masing-masing desa wisata tersebut memiliki potensi wisata yang berbeda-beda sesuai dengan karakteristik dan potensi daerah.

Kampung Peneleh Heritage Kota Surabaya merupakan salah satu desa wisata yang berpotensi dalam pengembangan wisata. Kampung Peneleh Heritage merupakan kawasan tertua di Surabaya yang sudah ada sejak zaman Kerajaan Singosari yang berada di Kelurahan Peneleh, Kecamatan Genteng,

Kota Surabaya dengan luas wilayah sekitar 350,54 Ha. Kampung Peneleh Heritage memiliki keunikan tersendiri dibanding dengan desa wisata lainnya, dimana terdapat banyak bangunan bersejarah peninggalan penjajahan Belanda dan bangunan tradisional Jawa. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Surabaya menetapkan landasan aturan guna melindungi dan melestarikan kawasan tersebut yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2024 Pasal 4 tentang Pelestarian Dan Pengelolaan Cagar Budaya, melalui peraturan tersebut Kampung Peneleh Heritage berpotensi untuk menumbuhkan perekonomian masyarakat melalui desa wisata dengan melibatkan seluruh masyarakat yang ada di dalamnya.



Gambar 1.2 Desa Wisata Kampung Peneleh Heritage Kota Surabaya
Sumber: Pokdarwis Kampung Peneleh Heritage Kota Surabaya, 2025

Pada gambar 1.2 dapat dilihat bahwa terdapat banyak bangunan bersejarah peninggalan penjajahan Belanda dan bangunan tradisional Jawa yang dilestarikan. Bangunan bersejarah yang ada di Kampung Peneleh antara lain, rumah kuno berarsitektur Belanda dan Jawa, rumah lahir Soekarno, rumah HOS Tjokroaminoto, sumur peninggalan Kerajaan Majapahit, pemakaman

Eropa, Langgar Dukuh Kayu Tahun 1893, dan Masjid Jami Peneleh sebagai masjid tertua kedua di Kota Surabaya (Kemenparekraf, 2024). Disamping itu, kawasan Kampung Peneleh Heritage juga memperoleh berbagai penghargaan dari sektor pariwisata seperti, Penyaji Terbaik Virtual Tour Tahun 2023, Surabaya Tourism Awards 2024, dan mendapatkan nominasi 500 besar Anugerah Desa Wisata (ADWI) tahun 2024 (Diskominfo, 2024).



Gambar 1.3 Konsep *Walking Tour* Kampung Peneleh Heritage Kota Surabaya

Sumber: Pokdarwis Kampung Peneleh Heritage Kota Surabaya, 2025

Kampung Peneleh Heritage Kota Surabaya merupakan wisata yang menggunakan konsep *walking tour* sebagai pengembangan potensi wisata. Konsep *walking tour* ini memberikan kesempatan bagi wisatawan untuk dapat mengenal lebih dekat mengenai budaya dan tradisi masyarakat lokal yang ada di wilayah destinasi wisata tersebut. Dalam proses pelaksanaan *walking tour*, wisatawan akan dibantu oleh Pokdarwis, dimana Pokdarwis merupakan lembaga kemasyarakatan yang akan memandu dan menjelaskan pengetahuan mendalam tentang sejarah dan cerita dibalik setiap situs. Lalu, masyarakat akan diajak berkunjung ke beberapa rute situs sejarah yang sudah ditentukan, seperti

Sumur Peninggalan Majapahit, Rumah Kelahiran Bung Karno, Rumah Hos Tjokroaminoto, Langgar Dukuh Kayu, Masjid Jami Peneleh, dan Makam Eropa. Wisatawan akan diajak untuk menjelajahi jejak perjuangan para pahlawan dan tokoh bangsa sembari menikmati arsitektur bangunan tua dan suasana tempo dulu yang masih khas di Kampung Peneleh. Selain itu, beberapa pemandu wisata juga menawarkan praktik pembuatan batik tulis khas Peneleh kepada wisatawan yang tertarik untuk mencobanya.

Tiket wisata yang ditawarkan dalam konsep *walking tour* sangat beragam, yaitu (a) Wisatawan asing: Rp 150.000/orang, (b) Pelajar Kota Surabaya: Rp 25.000/orang, (c) Pelajar luar Kota Surabaya: Rp 28.000/orang, (d) Wisatawan Umum: Rp 35.000/orang. Wisatawan yang ingin berkunjung dapat melakukan reservasi melalui sosial media Instagram Kampung Peneleh yaitu @kampungheritagepeneleh atau datang langsung di TIC Kampung Peneleh Heritage yang terletak di Jalan Makam Peneleh 37 C. Paket wisata ini tersedia setiap harinya tergantung pelaksanaan yang telah disepakati dan disarankan untuk melakukan kunjungan wisata pada pagi atau sore hari untuk menghindari cuaca yang terlalu panas.

Selain menawarkan konsep wisata *walking tour*, wisata Kampung Peneleh Heritage juga memiliki konsep wisata lain, diantaranya (1) Konsep wisata *live in* Peneleh dengan harga 400.000/orang yang menawarkan peluang bagi pengunjung untuk menjelajahi sejarah dan budaya Kampung Peneleh secara mendalam, (2) Konsep wisata gratis yang menawarkan kebebasan bagi para wisatawan untuk mengeksplorasi Kampung Peneleh tanpa dikenakan

biaya masuk, serta tanpa pendampingan dan penjelasan wisata dari pemandu wisata, serta (3) Konsep wisata museum Rumah Kelahiran Bung Karno dan HOS Tjokroaminoto yang ditujukan bagi wisatawan yang memiliki keterkaitan khusus terhadap sejarah dan profil tokoh-tokoh penting bangsa dengan biaya Rp 5000 untuk ke museum HOS Tjokroaminoto, sedangkan museum Rumah Kelahiran Bung Karno tidak dikenakan biaya.

Aksesibilitas destinasi wisata Kampung Peneleh Heritage tergolong mudah dan baik. Lokasi ini berada di pusat kota, berdekatan dengan Jalan Peneleh dan Sungai Kalimas, serta dikelilingi oleh area perdagangan dan sarana publik yang mendukung kebutuhan pengunjung. Wisatawan dapat menjangkau wisata Kampung Peneleh Heritage dengan berbagai jenis transportasi umum seperti bus kota dan kereta api. Selain itu, terdapat jalur untuk kendaraan pribadi dengan area parkir yang cukup untuk sepeda motor, mobil, dan bus wisata. Tersedia juga penunjuk arah dan peta yang memfasilitasi navigasi pengunjung di seputar kawasan heritage. Terdapat beragam jenis akomodasi dan restoran di sekitar wisata Kampung Peneleh Heritage Kota Surabaya, seperti Hotel Singaraja Indah, Hotel Bali, Surabaya, Depot Singaraja Pak Gede, Depot Soto Banjar Achmad Jais, dan Cafe Lodji Besar.

masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan wisata Kampung Peneleh Heritage belum dapat berkontribusi aktif dalam pengembangan wisata. Adapun bentuk kontribusi aktif yang masih belum maksimal diantaranya adalah membuka usaha UMKM makanan dan minuman di sekitar desa wisata, membuka usaha toko oleh-oleh dan kerajinan lokal daerah. Permasalahan pengembangan pariwisata berbasis masyarakat di desa wisata Kampung Peneleh Heritage Kota Surabaya selaras dengan penelitian yang dilakukan oleh Widya & Santoso (2024), dimana dalam hal ini keinginan masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan wisata masih rendah dan masih menunggu untuk didorong dan diarahkan sehingga masyarakat tidak dapat memanfaatkan peluang potensi desa wisata Kampung Peneleh Heritage Kota Surabaya.

Harus diakui bahwa, mempromosikan dan mengembangkan pariwisata bukanlah tugas yang mudah. Berbagai tantangan harus dihadapi, apalagi jika tidak ada dukungan peran serta masyarakat untuk merespon positif pengembangan tempat wisata tersebut. Demikian halnya yang terjadi dalam pengembangan pariwisata di Desa Wisata Kampung Peneleh Heritage Kota Surabaya. Masyarakat yang berminat untuk mengembangkan pariwisata selalu berusaha mendukung program pemerintah dan berpartisipasi aktif dalam segala kegiatannya. Sebaliknya mereka yang tidak berkepentingan bersikap acuh tak acuh terhadap rencana pembangunan yang dilaksanakan pemerintah setempat.

Berdasarkan dinamika pengembangan pariwisata yang mengacu pada keterlibatan masyarakat dalam pengembangan Desa Wisata Kampung Peneleh

Heritage, maka mendorong peneliti untuk meneliti dan mengkaji lebih lanjut mengenai pengembangan Desa Wisata Kampung Peneleh Heritage Kota Surabaya, serta faktor pendukung dan penghambat di dalamnya dengan judul **“Community Based Tourism Dalam Pengembangan Desa Wisata Kampung Peneleh Heritage Kota Surabaya”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah “Bagaimana *Community Based Tourism* Dalam Pengembangan Desa Wisata Kampung Peneleh Heritage Kota Surabaya?”

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini yaitu untuk menganalisis keberhasilan *community based tourism* dalam pengembangan Desa Wisata Kampung Peneleh Heritage Kota Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Melalui penelitian ini, diharapkan bahwa temuan yang diperoleh dapat memberikan wawasan yang lebih luas dan manfaat yang nyata bagi pembaca, terutama terkait dengan pengelolaan pariwisata berbasis masyarakat dalam pengembangan Desa Wisata Kampung Peneleh Heritage Kota Surabaya. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi yang berharga untuk penelitian-penelitian mendatang dalam bidang yang sama.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Penulis

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan wawasan bagi mahasiswa sehingga nantinya dapat dijadikan bahan referensi bagi penulis dan juga sebagai bahan pembandingan bagi peneliti lainnya saat ingin melakukan penelitian sejenis, dan menjadi acuan akademik untuk mengembangkan ilmu pengetahuan.

2. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Penelitian yang dilakukan dapat menambah literatur dan referensi bagi Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial, Budaya dan Politik, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur utamanya berkaitan dengan pariwisata berbasis masyarakat dalam pengembangan Desa Wisata Kampung Peneleh Heritage Kota Surabaya.

3. Bagi Dinas Kebudayaan, Kepemudaan dan Olah Raga Serta Pariwisata Kota Surabaya

Diharapkan hasil dari penelitian ini dapat memberikan informasi dan gambaran kepada Dinas Kebudayaan, Kepemudaan dan Olah Raga Serta Pariwisata untuk dapat menindaklanjuti permasalahan pengembangan desa wisata Kampung Peneleh Heritage untuk menjadikan kawasan tersebut menjadi desa wisata yang dapat memberikan dampak positif bagi masyarakat sekitar dan pelestarian budaya berupa bangunan bersejarah yang ada di Kota Surabaya.

4. Bagi Pokdarwis Kampung Peneleh Kota Surabaya

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan gambaran mengenai bagaimana keberhasilan pengelolaan pariwisata berbasis masyarakat dalam mengembangkan desa wisata Kampung Peneleh, sehingga hasil dari penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat untuk mau mengembangkan desa wisata Kampung Peneleh lebih maksimal.