

**KEBIJAKAN PENGEMBANGAN
PARIWISATA
BERBASIS DEMOCRATIC GOVERNANCE**

**Dr. Anastasia Murdiastuti, M.Si
Hermanto Rohman, S.Sos, MPA
Suji, S.Sos, M.Si**

Pustaka Radja

KEBIJAKAN PENGEMBANGAN PARIWISATA BERBASIS DEMOCRATIC GOVERNANCE @2014

Diterbitkan dalam bahasa Indonesia
Oleh Penerbit Buku Pustaka Radja, November 2014
Jl. Tales II No.1 Surabaya
Telp. 031-72001887, 081249995403
(Lini Penerbitan CV. Salsabila Putra Pratama)

ANGGOTA IKAPI

No. 137/JTI/2011

Penulis : Dr. Anastasia Murdiastuti, M.Si
Hermanto Rohman, S.Sos, MPA
Suji, S.Sos, M.Si

Editor : Dr. Anastasia Murdiastuti, M.Si

Layout dan desain sampul : Salsabila *Creative*

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang
dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

ISBN : 978-602-1194-49-2

xii+ 102; 14.5 cm x 20 cm

KATA PENGANTAR

Buku ini berjudul : “Kebijakan Pengembangan Pariwisata Berbasis *Democratic Governance*” yang disusun berdasarkan kajian dan pandangan dari beberapa ahli seiring adanya kebutuhan perkembangan pariwisata. Sejak tahun 1970 ketika terjadi kendala kebijakan internal nilai pertukaran mata uang yang dipacu oleh Boom minyak bumi dan biaya tinggi wisatawan dibandingkan negara tetangga maka untuk meningkatkan pendapatan non minyak bumi dunia pariwisata mulai ditingkatkan jumlah wisatawan baik mancanegara maupun domestik potensial dapat menjadi sektor strategis dalam meningkatkan pembangunan.

Sejak turunnya harga minyak dunia pariwisata menjadi aset negara yang dapat meningkatkan devisa negara, menyerap tenaga kerja, distribusi ekonomi dan pemerataan pembangunan. Pariwisata menyangkut kehidupan ekonomi dan sosial, potensi alam, pasar, budaya yang semuanya memiliki mekanisme pengaturan sehingga memerlukan kebijakan yang berdasarkan *democratic*.

Banyak potensi wisata terbengkalai karena kesalahan dalam pengelolaan dan pengembangan dan itu menjadi perhatian serius untuk mencari jalan keluar bagaimana mengembangkan potensi wisata secara benar dan berhasil. Diperlukan pemikiran baru yang mendasari perkembangan pariwisata sebagai konsep baru yang mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi secara cepat. Sebagai industri pariwisata dengan potensi yang besar (keindahan alam, adat, seni, budaya, buatan) dan penyediaan fasilitas yang

memadai akan menjadi daya tarik wisatawan yang dapat menimbulkan dampak ganda (*multiple effect*) di sektor sosial, budaya, pendidikan dan ekonomi maka pelayanan yang ramah dan pengelolaan yang efisien menjadi persyaratan utama meraih kesuksesan.

Pengembangan pariwisata yang mengandalkan potensi masyarakat mencirikan padat karya dan dengan kondisi ekonomi dan budaya yang lebih sesuai. meskipun masih ada keterbatasan kemampuan SDM. Namun model ini lebih sesuai karena mengelola pariwisata dalam kapasitas kecil yang melibatkan potensi masyarakat akan membuka peluang bagi komunitas local menjadi pelaku utama bisnis pariwisata, sehingga kebocoran devisa ke luar negeri mampu dikurangi

Pengembangan pariwisata berbasis *Democratic Governance* tidak berarti meninggalkan peran pemerintah namun diperlukan multi aktor dalam pengembangan pariwisata yang mengacu pada berjalannya hubungan pemerintah, pengusaha dan masyarakat dalam kerjasama secara horizontal, kesetaraan, harmonis antar pihak yang berelasi. Ketiganya diberi peran untuk menjalankan kewajiban agar mendapatkan hasil yang lebih efektif. Dengan pola struktur yang berubah mereka akan saling belajar dan menyesuaikan diri pola perilaku dalam pengembangan pariwisata. Maka penerapan kebijakan pariwisata yang berbasis *Democratic Governance* diharapkan mampu mewujudkan pemerintahan yang baik

Semoga buku ini menjadi pelengkap literatur bagi pembaca dalam menyongsong pengembangan pariwisata yang lebih berhasil. Atas terbitnya buku ini penulis menyampaikan banyak terima kasih kepada DIPA Universitas Jember atas bantuan biaya dan kepada semua pihak yang telah membantu terbitnya

buku ini semoga mendapat imbalan dari Alloh SAW.
Harapan penulis semoga buku ini membawa manfaat
bagi pembaca semuanya, amin.

Jember, 10 November 2014

Penulis

DAFTAR ISI

Kata Pengantar ~ iii

Daftar Isi ~ vii

Daftar Tabel ~ ix

Daftar Gambar ~ xi

BAB I GAMBARAN MASA KINI SEKTOR PARIWISATA INDONESIA

- 1.1 Pentingnya Pembangunan Sektor Pariwisata 1
- 1.2 Kdatangan Wisatawan Perjalanan Domestic Dan Indicator Terkait 4
- 1.3 Pertumbuhan Ekonomi Dan Kontribusi Ekonomi Dari Pariwisata 10
- 1.4 Kontribusi Pariwisata Terhadap Lapangan Pekerjaan Dan Pekerjaan Angkatan Muda 12

BAB II ISU MUTAKHIR PEMBANGUNAN SEKTOR KEPARIWISATAAN

- 2.1 Kebobolan (Eclave Tourism) 21
- 2.2 Pembiayaan Insfrastruktur (Infrastructure Cost) 21
- 2.3 Peningkatan Harga (Inflation) 22
- 2.4 Ketergantungan ekonomi (Economic Dependence) 23
- 2.5 Masalah Musiman (Seasonal characteristic) 24
- 2.6 Kebocoran Ekonomi (Ekonomik Laeakegs) 25

BAB III PARIWISATA KONSEP DAN PEMBANGUNAN

- 3.1 Pengertian Pariwisata 34
- 3.2 Potensi Kegiatan Pariwisata 40
- 3.3 Pariwisata Baru Vs Pariwisata lama 44

3.4 Pengembangan Pariwisata 47

BAB IV KEBIJAKAN PENGEMBANGAN PARIWISATA

4.1 Kebijakan Pengelolaan Pariwisata 58

4.2 Kerangka Hukum Kebijakan Kepariwisata di
Indonesia 66

BAB V KEBIJAKAN PARIWISATA BERBASIS DEMOCRATIC GOVERNANCE

5.1 Governance dalam Pengelolaan Wisata 75

5.2 Pengembangan Pariwisata berbasis democratic
Governance 79

5.3 Stakeholders Dalam Pengembangan
Kepariwisata 88

BAB VI AKTUALISASI DEMOCRATIC GOVERNANCE DALAM KEBIJAKAN PENGEMBANGAN WISATA

6.1 Pariwisata Berbasis Komunitas 89

6.2 Keunggulan Pengembangan pariwisata Berbasis
Komunitas 90

6.3 Hambatan Pengembangan Pariwisata Berbasis
Komunitas 94

6.4 Pengembangan Seni Tradisi Sebagai komunitas
Pariwisata budaya 96

DAFTAR PUSTAKA LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Kontribusi Sektor Pariwisata	13
Tabel 3.1 Perbandingan Pariwisata Lama Dan Pariwisata Baru	46
Tabel 3.2 Dampak Positif Dan Negatif Pengembangan Obyek Wisata	52
Tabel 4.2 Aspek Kebijakan Pariwisata	61
Tabel 4.2 Aspek Kebijakan Pariwisata	61

DAFTAR GAMBAR

Gambar 5.1 Sistem Kepariwisataaan 87

KEBIJAKAN PENGEMBANGAN PARIWISATA BERBASIS DEMOCRATIC GOVERNANCE



RIWAYAT EDITOR

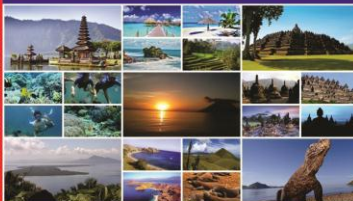
Dr. Anastasia Murdyastuti, MS ditahirkan di Klaten pada tanggal 09 Mei 1959, anak keenam dari sembilan bersaudara. Pendidikan sekolah dasar (SD Negeri), SLTP PL dan SMA N 1 di Klaten, Jawa Tengah. Sarjana Muda dan Sarjana ditamatkan di FISIP Universitas Jember, pendidikan S2 dan S3 ditamatkan di Universitas Brajowaja Malang. Pengalaman sebagai staf pengajar di FISIP UI dimulai sejak tahun 1987 sebagai asisten dosen hingga menjadi dosen sampai sekarang. Aktivitas penulis adalah melakukan tugas mengajar dan melakukan penelitian serta menulis buku. Pengalaman jabatan struktural penulis pernah menjadi Anggota Senat Fakultas, Sekretaris Prodi, Ketua Prodi, Kepala Pusat Layanan Pengembangan Kebijakan Otonomi Daerah di LPM-UI, dan sekarang masih sebagai Kaprodi AN-FISIP UI untuk yang kedua kalinya. Kegiatan lain sebagai asesor dosen dan asesor uji kompetensi bidang kewirausahaan. Prestasi yang pernah diraih sebagai dosen teladan (TKJII FISIP) dan kaprodi berprestasi (TK III Universitas), tahun 2015.



Penerbit dan Percetakan
Jl. Teks II No. 1 Surabaya
Telp. 031-7201887, 031-24895403



KEBIJAKAN PENGEMBANGAN PARIWISATA BERBASIS DEMOCRATIC GOVERNANCE



Dr. Anastasia Murdyastuti, M.Si
Hermanto Rohman, S.Sos, MPA
Suji, S.Sos, MSi





BAB I

Gambaran Masa Kini Sektor Pariwisata Di Indonesia

1.1 Pentingnya Pembangunan Sektor Pariwisata

Setelah sudah lebih dari enam dekade merdeka, Indonesia baru memulai secara strategis merencanakan pembangunan pariwisatanya sekitar 40 tahun yang lalu. Sementara pada tahap awal perkembangan tersendat selama tahun 1970-an oleh hambatan kebijakan internal, penyesuaian nilai tukar mata uang yang dipacu oleh *boom* minyak bumi, dan biaya yang tinggi bagi wisatawan mancanegara dibandingkan dengan

mengunjungi destinasi di negara tetangga, pada tahun 1980 Indonesia menerima 562.000 pengunjung internasional.

Tiga puluh tahun kemudian Indonesia menyambut 7 juta pengunjung internasional pada tahun 2010. Pada tahun 2014, Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif (Kemenparekraf) berharap meningkatkan angka tersebut dengan target 10 juta kedatangan. Sementara permintaan pariwisata dunia mendekati capaian 1 milyar kedatangan dan pasar pariwisata domestik terus berkembang, pangsa nasional pada pasar pariwisata global dan kesempatan baru untuk melayani kelas menengah yang tumbuh dengan cepat dan kelompok wisatawan domestik potensial diharapkan dapat menjamin bahwa pariwisata tetap menjadi sektor strategis dalam agenda pembangunan nasional

Pilihan ini didasari oleh keyakinan, bahwa pembangunan pariwisata mampu meningkatkan devisa, kesempatan kerja, meredistribusi pendapatan, menyeimbangkan pembangunan inter-regional, menciptakan diversifikasi aktivitas ekonomi dan kelembagaan baru (Vorlaufer, 1996). Pariwisata merupakan sektor yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia terutama menyangkut kegiatan sosial dan ekonomi. Faktor potensi sumberdaya alam yang besar dan permintaan pasar wisatawan yang meningkat ikut memantapkan opsi pada kebijakan tersebut.

Pariwisata merupakan industri jasa yang memiliki mekanisme pengaturan yang kompleks karena mencakup pengaturan pergerakan wisatawan dari daerah atau negara asal, ke daerah tujuan wisata, hingga kembali ke negara asalnya yang melibatkan berbagai komponen seperti

biro perjalanan, pemandu wisata (*guide*), tour operator, akomodasi, restoran, artshop, moneychanger, transportasi dan yang lainnya. Salah Wahab dalam bukunya "*Tourism Management*" pariwisata adalah salah satu jenis industri baru yang mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang cepat dalam penyediaan lapangan kerja, standar hidup serta menstimulasi sektor-sektor produktivitas lainnya. Selanjutnya sebagai sektor yang kompleks, ia juga meliputi industri-industri klasik yang sebenarnya seperti industri kerajinan tangan dan cinderamata. Penginapan dan transportasi secara ekonomis juga dipandang sebagai industri (Salah,2003).

Menurut Spillane (1987), peranan pariwisata dalam pembangunan pada garis besarnya berintikan tiga segi, yaitu segi ekonomis (sumber devisa, pajak-pajak), segi sosial (penciptaan lapangan kerja), dan segi kebudayaan (memperkenalkan kebudayaan kita kepada wisatawan-wisatawan asing). Para pakar ekonomi memperkirakan sektor pariwisata akan menjadi salah satu kegiatan ekonomi yang penting pada abad ke-21. Dalam perekonomian suatu negara, bila dikembangkan secara berencana dan terpadu, peran sektor pariwisata akan melebihi sektor migas (minyak bumi dan gas alam) serta industri lainnya.

Sebagai industri padat karya, dengan pasar domestik yang besar dan tumbuh mantap, pariwisata diharapkan berkontribusi banyak pada program penghapusan pengangguran di Indonesia. Akan tetapi, dalam beberapa kasus program pembangunan kapasitas untuk laki-laki dan perempuan yang bekerja pada industri pariwisata seringkali tidak dirancang dengan

baik, tidak efisien, dan kinerja di bawah harapan. Hal ini mengakibatkan produk dan jasa pariwisata tidak memenuhi baik standar kualitas minimum maupun harapan pengunjung (pasar) domestik dan internasional.

Selanjutnya, tujuan akhir pembangunan kepariwisataan – kesejahteraan bagi komunitas lokal di banyak daerah belum tercapai. Pendidikan serta pelatihan kepariwisataan dan *hospitality* perlu lebih dari mengembangkan keterampilan. Bukti-bukti menunjukkan bahwa dalam industri dan pemerintahan bahwa pentingnya standar kompetensi untuk pendidikan dan kualitas pelatihan kejuruan telah terabaikan. Pemerintah setempat perlu mengembangkan visinya dalam konteks sistem pariwisata yang kompleks dan secara realistis membuat rencana demi keuntungan masyarakat.

1.2 Kedatangan Wisatawan, Perjalanan Domestik dan Indikator Terkait

Berdasarkan indikator yang lazim digunakan, kinerja sektor pariwisata Indonesia naik turun sepanjang waktu. Dulu, kinerja pariwisata terutama ditengarai melalui jumlah kedatangan dan perjalanan domestik, dan juga melalui jumlah hotel serta fasilitas lain yang dibangun, jumlah agen perjalanan, meningkatnya aksesibilitas yang ditengarai oleh frekuensi dan kapasitas penerbangan, kereta api, dan juga bus serta frekuensi dan kapasitas alat transportasi wisatawan lainnya.

Pada tahap awal pembangunan, Indonesia mengalami pertumbuhan kedatangan internasional dua digit, dan merupakan yang tertinggi di wilayah Asia-Pasifik. Meskipun demikian, karena Indonesia memulainya terlambat, maka dalam konteks ASEAN volume wisatawan mancanegara (wisman) yang tertarik ke Indonesia menghadapi kompetisi kuat dari wilayah tetangga seperti Malaysia, Thailand, dan Singapura. Ekspansi destinasi untuk wisatawan internasional di Vietnam dan Kamboja yang cepat pada dekade yang lalu menambah ancaman terhadap daya saing Indonesia sebagai suatu destinasi ASEAN dalam dekade ke depan ini.

Pada saat yang sama, menguatnya tingkat kesejahteraan dalam arti daya beli, akses terhadap jaminan sosial dan jaminan kesehatan serta infrastruktur dan bertumbuhnya keinginan kelas menengah Indonesia untuk melakukan perjalanan, pada tingkat tertentu, telah menyelamatkan industri pariwisata pada masa yang paling sulit. Wisatawan domestik yang lazim disebut dengan istilah *wisatawan nusantara (wisnus)* telah bertumbuh. Di luar perjalanan domestik yang dilakukan oleh orang asing yang menetap di Indonesia, jumlah perjalanan mencapai lebih dari 234 juta pada tahun 2010. Dengan skala penduduk nasional yang ada, Indonesia dengan sendirinya menempati posisi yang diingini untuk tidak bergantung semata mata pada wisman, sementara perjalanan domestik potensial di Indonesia melampaui skala negaranegara tetangga. Selama dekade yang lalu juga telah menunjukkan pertumbuhan yang mantap 20% (2001-2010). Apabila wisnus ini diperhitungkan, Indonesia berada di peringkat 10 terbesar destinasi pariwisata duniaiiiiiv,karena itu potensi untuk mengembangkan peluang

pariwisata domestik perlu mendapat lebih banyak perhatian dan ditunjang oleh kebijakan.

Dalam hal sumberdaya alami dan budaya untuk pariwisata, Indonesia mempunyai potensi luar biasa untuk ditawarkan, akan tetapi kekurangan infrastruktur dan sumberdaya manusia yang mampu mengelola dampak yang berasal dari penduduk setempat dan pengunjung pada banyak sumberdaya kunci baik alami maupun budaya. Beberapa kelemahan ini pada akhirnya memengaruhi indeks daya saing pariwisata dan perjalanan dari Forum Ekonomi Dunia (*the World Economic Forum (WEF) Travel and Tourism Competitiveness Index*) tahun 2010, yang menilai Indonesia sebagai yang terlemah dalam (i) kebijakan dan regulasi, (ii) pariwisata berkelanjutan, (iii) keselamatan dan keamanan, (iv) kesehatan, and (v) teknologi informasi dan komunikasi.

Dalam hal infrastruktur, fasilitas yang ada dan yang sudah diperbaiki sebagai hasil dari upaya pembangunan pada tahun 1990-an yang lalu, tidak mampu mengisi potensi sebenarnya karena Indonesia mengalami penurunan tajam kedatangan wisatawan pada masa terjadinya kekacauan politik, penyakit, dan terorisme pada akhir tahun 1990-an dan pada tahun-tahun awal abad ke-21. Setelah penurunan wisatawan yang terjadi pasca tahun 1998, sektor ini selanjutnya terganggu oleh adanya serangan terorisme, dan perlu waktu sekitar satu dekade untuk kembali ke tingkat pra-krisis, meskipun, atau mungkin hanya karena, banyak dana dan daya ditanamkan dalam sektor ini oleh para pemangku kepentingan pariwisata.

Bila kinerja pariwisata dulu hanya ditengarai melalui kriteria tersebut di atas, sekarang dengan Laporan Satelit Pariwisata (*Tourism Satellite Account /TSA*) mampu melihat secara lebih baik dampak pariwisata terhadap Produk Domestik Bruto (PDB; *Gross Domestic Product /GDP*), lapangan kerja, pajak tak langsung, upah dan gaji. TSA nasional dan juga TSA provinsi telah mengukur seluruh dampak pengeluaran pariwisata selama dekade terakhir ini, juga memastikan posisi pariwisata domestik terkait dengan kontribusinya terhadap PDB nasional dan juga penciptaan lapangan kerja. Banyak studi khusus tentang pariwisata domestik juga menunjukkan bahwa pengeluaran wisatawan dapat mencapai lapisan komunitas terbawah.

Kinerja pariwisata Indonesia, dengan menggunakan indikator yang biasa dipakai, berfluktuasi dari waktu ke waktu. Semula kinerja pariwisata terutama diukur dari jumlah kedatangan wisatawan mancanegara, dan perjalanan domestik, juga dari jumlah hotel dan sarana lain yang dibangun, jumlah agen perjalanan, meningkatnya aksesibilitas yang ditunjukkan melalui frekuensi dan kapasitas penerbangan.

Pada tahap awal pembangunan, Indonesia mengalami pertumbuhan dua digit dalam jumlah kedatangan wisatawan mancanegara. Dan menjadi yang terpesat di wilayah Asia Pasifik. Namun demikian, sementara Indonesia merupakan negara yang baru mulai belakangan dan dalam konteks ASEAN, kunjungan wisatawan mancanegara menghadapi persaingan ketat dengan tetangga di ASEAN seperti Malaysia, Thailand dan Singapura. Perkembangan Vietnam dan Kamboja yang pesat juga

merupakan ancaman tambahan bagi daya saing Indonesia sebagai destinasi ASEAN pada dekade yang akan datang.

Pada saat yang bersamaan, peningkatan kesejahteraan, dalam arti kemampuan membeli, akses ke kesehatan dan keinginan masyarakat kelompok menengah Indonesia untuk bepergian yang tumbuh telah sampai batas tertentu menyelamatkan industri kepariwisataan pada masa masa sulit. Pariwisata domestik yang dimaksud dan disebut sebagai pariwisata nusantara merupakan sesuatu yang sedang meningkat. Tanpa menghitung jumlah perjalanan domestik oleh penduduk asing yang tinggal di Indonesia, jumlah perjalanan melampaui 234 juta pada tahun 2010. Mengingat jumlah penduduknya, Indonesia berada dalam posisi yang beruntung untuk tidak tergantung hanya kepada wisatawan mancanegara karena potensi wisatawan nusantara melampaui negara-negara tetangga. Dalam dekade yang terakhir (2001-2010), pertumbuhannya mantap (20%).^v Bilamana perjalanan domestik ini diperhitungkan, Indonesia termasuk dalam 10 besar dalam destinasi pariwisata dunia,^{vi} oleh karena itu potensi untuk mengembangkan pariwisata nusantara lebih lanjut perlu untuk mendapat lebih banyak perhatian dan dukungan politik.

Dalam hal sumberdaya alam dan budaya untuk pariwisata, Indonesia memiliki potensi yang luar biasa, namun masih kekurangan dalam infrastruktur dan sumberdaya insani untuk mengelola dampak kegiatan masyarakat dan wisatawan terhadap sumberdaya alam dan budaya yang utama, lingkungan alam dan budaya. Kelemahan ini telah memengaruhi penilaian World Economic Forum (WEF) Travel and Tourism

Competitiveness Index 2010 , yang menilai bahwa kelemahan utama Indonesia adalah dalam (i) kebijakan dan peraturan, (ii) pariwisata berkelanjutan, (iii) keamanan dan keselamatan, (iv) kesehatan, serta (v) teknologi informasi dan komunikasi.

Dalam hal prasarana, berbagai fasilitas yang tersedia yang merupakan hasil pembangunan sebelumnya pada tahun 1990-an, tidak menjadi efektif penuh saat Indonesia mengalami penurunan kunjungan yang drastis karena krisis politik, wabah penyakit, terorisme dan lainnya pada akhir 1990-an dan awal abad ke 21. Setelah penurunan kunjungan internasional pasca 1998, pariwisata Indonesia mengalami masalah lanjutan yang disebabkan oleh terorisme, dan membutuhkan waktu hampir satu dekade untuk kembali ke kondisi sebelum krisis, meskipun atau hanya karena banyak dana dan daya dikerahkan oleh para pemangku kepentingan.

Sementara pada waktu yang lalu kinerja kepriwisataan hanya diindikasikan oleh berbagai kriteria yang disebut diatas, sekarang Neraca Satelit Pariwisata Nasional memungkinkan kita memperoleh gambaran yang lebih baik tentang dampak terhadap PDB, lapangan kerja, pajak tak langsung, upah dan gaji. Neraca Satelit Pariwisata Nasional dan Daerah mengukur dampak menyeluruh dari pengeluaran wisatawan maupun pemerintah selama dekade ini juga memastikan posisi pariwisata nusantara dalam berkontribusi terhadap PDB dan lapangan kerja. Banyak studi khusus tentang pariwisata nusantara juga mengindikasikan bahwa pengeluaran mereka akan mencapai masyarakat kelompok bawah.

1.3 Pertumbuhan Ekonomi dan Kontribusi Ekonomi dari Pariwisata

Berdasarkan metodologi prakirakan kontribusi langsung ekonomi dari Perjalanan dan Pariwisata yang sepenuhnya sesuai dengan Laporan Satelit Pariwisata yang disetujui Divisi Statistik PBB, 2008: Usulan Kerangka Metodologi (TSA: RMF 2008), “Perjalanan dan Dampak Ekonomi Pariwisata” (2011) yang dilaporkan oleh Badan Perjalanan dan Pariwisata Dunia (*World Travel and Tourism Council*), bagian Asia Tenggara, menyediakan himpunan informasi tentang Indonesia dalam berbagai indikator.

PDB (GDP)

Sumbangan Langsung: Kontribusi langsung dari Perjalanan dan Pariwisata pada PDB diharapkan menjadi USD86.9 milyar (4.2% dari total PDB) pada tahun 2011, meningkat 6.4% p.a.ke USD161.7 milyar (4.4%) di tahun 2021 (dalam harga tetap 2011): 6.4%. Sumbangan Keseluruhan: Kontribusi keseluruhan dari perjalanan dan Pariwisata terhadap PDB, termasuk dampak ekonomi yang lebih luas, diperkirakan meningkat 6.1% p.a.dari USD223.5 milyar (10.9% PDB) pada tahun 2011 menjadi USD405.9 milyar (11.4%) pada tahun 2021: 6.1%. Untuk lebih jelasnya berikut gambaran kontribusi pariwisata terhadap PDB.

Devisa dari pengeluaran pariwisata mancanegara dan pengeluaran wisatawan nusantara

Perolehan devisa dari pengeluaran wisatawan mancanegara telah menghasilkan USD76,1milyar (5.6% dari ekspor keseluruhan pada tahun 2011, tumbuh dengan 8.2% per tahun (secara nominal) menjadi USD148.8 milyar (5.4%) pada tahun 2021 (6.9%).

Investasi

Pada tahun 1980-an pemerintah mempermudah pembebasan lahan, permohonan kredit dan juga perizinan yang perlu diterbitkan untuk investasi terkait pariwisata, yang menyebabkan investasi di sektor pariwisata bertumbuh secara signifikan. Hal ini menunjang pembangunan pariwisata di beberapa lokasi tertentu di satu pihak, akan tetapi di lain pihak memperlihatkan kegagalan kebijakan dengan meningkatnya spekulasi lahan sebagai akibat kebijakan tersebut. Investasi juga sangat terkonsentrasi dalam industri perhotelan dan secara geografis di Jawa (Jakarta) dan Bali, dan mengakibatkan pembangunan infrastruktur resor pariwisata skala besar yang kurang berhasil, seperti misalnya dekat Manado, Sulawesi Utara

Pola semacam itu masih terlihat hingga hari ini. Sebagian besar investasi asing dalam industri perhotelan ditanamkan di Bali, Jakarta dan selebihnya di beberapa kota besar lain. Perlu dicatat bahwa beberapa provinsi di luar Jawa dan Bali, seperti Sumatera Selatan, Kalimantan Timur dan Riau, telah mengambil kesempatan menjadi tuan rumah beberapa

peristiwa olahraga untuk memicu dukungan pemerintah pusat dan investasi. Sumatera Selatan misalnya telah membangun infrastruktur olahraga berstandar internasional untuk menyelenggarakan SEA GAMES pada tahun 2011, dan Pekan Olahraga Nasional (PON) pada tahun 2004. Kalimantan Timur menjadi tuan rumah PON pada tahun 2008 dan kemudian Riau akan menjadi tuan rumah PON pada tahun 2012. Berbagai bentuk peristiwa dan olahraga pembangkit pariwisata ini dapat mendorong pembangunan infrastruktur untuk menarik investasi pariwisata baru dan pasar ke suatu daerah yang sebelumnya merupakan destinasi pinggir di Indonesia.

Investasi Perjalanan dan Pariwisata ini diperkirakan mencapai USD 45.4 milyar atau 8.2% dari investasi keseluruhan pada tahun 2011. Diharapkan investasi ini akan meningkat 7.8% per tahun mencapai USD 95,0 milyar (or 8.4%) dari investasi total pada tahun 2021.

1.4 Kontribusi Pariwisata terhadap Lapangan Kerja dan Pekerjaan untuk Angkatan Muda

Dari perspektif global, sebagai industri yang menyumbang 30% jasa ekspor dunia, sektor pariwisata menyumbang lebih dari 235 juta pekerjaan, yaitu sekitar 8% dari seluruh pekerjaan (langsung dan tidak langsung) atau satu dari setiap 12,3 pekerjaan pada tahun 2010.

Pada tahun 2010 sektor perdagangan, hotel dan restoran bersama sama menyerap angkatan kerja, nomor dua setelah pertanian. Dalam Nesparnas (Neraca Satelit Pariwisata Nasional) yang disiapkan secara tahunan sejak tahun 2000 oleh Biro Pusat Statistik (BPS), disebutkan bahwa pariwisata memberi sumbangan terhadap penciptaan lapangan kerja secara signifikan, akan tetapi berfluktuasi. Pada tahun 2001 kontribusinya mencapai 8,57% dan pada tahun 2004 mencapai 9,06%. Tahun 2006 merupakan tahun terburuk, sumbangan sektor pariwisata hanya 4,65%, kemudian membaik kembali menjadi 6,84% pada tahun 2008, dan 6,87% pada tahun 2010. Angka tersebut termasuk mereka yang secara langsung dan tak langsung bekerja dalam sektor pariwisata. Data ini mengungkapkan bahwa dalam perioda 2000-2010 kontribusi sektor pariwisata terhadap pekerjaan menurun sebagaimana tampak pada tabel berikut :

Tabel 1.1 Kontribusi Sektor Pariwisata 2000-2010

Indikator (1)	2000 (2)	2010 (3)	Penurunan kontribusi (2)-(3)/(2)
1. Keluaran (%)	9.27	5.06	4.21 - 45.41 %
2. PDB (%)	9.38	4.06	4.68 - 49.89 %
3. Pajak tak langsung (%)	8.29	4.16	3.97 - 47.89 %
4. Upah & gaji (%)	9.87	4.63	4.90 - 49.65 %
5. Kesempatan kerja (%)	8.11	6.87	1.27 - 15.66 %

Sumber: Laporan ILO 2011, Mengukur Lapangan Kerja dalam Industri Kepariwisata lebih dari Neraca Satelit Pariwisata. Studi Kasus Indonesia Perhitungan dari Tabel 1.3

Pada waktu yang bersamaan terdapat indikasi bahwa lapangan kerja yang diciptakan tidak mengutamakan keinginan pekerja, khususnya pada lapisan terbawah. Upah yang rendah, jam kerja yang panjang-termasuk

bekerja selama masa liburan, lapangan kerja yang tidak stabil dan pekerja lepas, dan pendapatan yang kurang layak merupakan beberapa isu yang menarik perhatian para pembuat kebijakan. Pariwisata adalah industri padat karya yang memerlukan rentang keterampilan profesional yang lebar. Sektor ini juga mampu menyerap tenaga kerja yang tidak terdidik dan tidak terlatih, yang dapat dianggap sebagai suatu hal yang positif dilihat dari sudut pengadaaan kesempatan kerja jangka pendek, tetapi akan berdampak negatif terhadap keberlanjutan industri dalam jangka panjang dan inisiatif kebijakan terhadap pekerjaan yang layak. Pekerja lapisan terbawah mungkin akan memengaruhi kualitas produk dan jasa yang harus ditingkatkan dari waktu ke waktu untuk mencapai keberlanjutan dan agar berdaya saing. Karena itu, keterkaitan antara lembaga pendidikan dan pelatihan pariwisata dari sektor publik maupun swasta dan industri pariwisata perlu difasilitasi secara efektif. Identifikasi dan pengembangan standar kompetensi khusus seharusnya dipromosikan dan dilaksanakan.

Tidak hanya karena sifat pekerjaannya, akan tetapi karena sifat musimannya dan permintaan akan tenaga kerja yang tinggi selama masa liburan, pariwisata secara tradisional telah menjadi sektor yang menarik tenaga kerja usia muda. Selama masa liburan – musim puncak – mungkin tersedia pekerjaan paruh waktu untuk mahasiswa dan memberikan pengalaman serta untuk menghabiskan waktu produktif pada angkatan muda. Karena 38,6% dari perjalanan domestik dilakukan oleh kelompok usia muda (< 24 tahun), angkatan muda juga memberikan kontribusi secara signifikan terhadap industri kepariwisataan sebagai konsumen.

Kelompok rentan seperti perempuan, anak-anak dan pendatang mungkin berada dalam kondisi kerja yang tidak menguntungkan, ilegal, atau tidak etis. Perempuan dan pekerja muda mendominasi tenaga kerja dalam sektor pariwisata, tetapi perlu ditekankan bahwa ada kesempatan, tantangan dan resiko terkait dengan situasi ini pada saat yang sama.

Sektor ini relatif mudah menawarkan akses terhadap dunia kerja akan tetapi karena isu jender, pengalaman kerja yang rendah, lemahnya keberadaan serikat kerja, pekerjaan/kontrak yang tidak terjamin, sektor ini juga terbuka terhadap kondisi kerja yang buruk dan berbahaya maupunkurangnya perspektif karir dan penerimaan terhadap terenuhinya hal hal terkait hak azasi mereka seperti upah yang adil untuk pekerjaan yang setara, perlindungan terhadap kehamilan, jaminan sosial dan cuti. Terlebih pula isu seperti itu akan menghasilkan tingkat pergantian yang tinggi dan dampak negatif terhadap kualitas jasa. Aneka tantangan ini harus diangkat dan diselesaikan oleh semua pemangku kepentingan di sektor ini. Etika perlakuan kerja terhadap pekerja perempuan dan pekerja muda seharusnya dikembangkan sejalan dengan hukum nasional dan internasional untuk menjaga dan menjamin terenuhinya hak-hak mereka.



BAB II

Isu Mutakhir

Pembangunan Sektor Kepariwisata

Sektor pariwisata mencatat perkembangan yang signifikan sejak tahun 1990-an. Pada tahun 1995 *market share* devisa pariwisata internasional yang diraih negara berkembang meningkat dari 22,8 persen menjadi 30,3 persen tahun 2006. Demikian pula antara tahun 2000-2006 *market share* wisatawan internasional di negara berkembang naik dari 34,1 persen menjadi 39,5 persen (UNWTO, 2007). Sektor pariwisata Indonesia juga mencatat hasil yang positif. Dari sisi jumlah wisatawan mancanegara terlihat peningkatan yang signifikan dari 5,5 juta (1997) menjadi 6,2 juta

(2008), diikuti oleh raihan devisa dari 6,2 milyar US\$ menjadi 7,3 milyar US\$ pada periode yang sama (UNWTO, 2007).

Di balik angka-angka statistik perkembangan tersebut muncul pertanyaan yang perlu dijawab dengan bukti-bukti empirik. Penelitian menunjukkan bahwa kinerja kuantitatif pariwisata hanya mampu menampilkan efek devisa terhadap pendapatan negara secara makro, sedangkan mekanisme distribusinya tetap menjadi misteri (Roe, et.al., 2004). Oleh sebab itu diperlukan rancangan ulang pembangunan pariwisata agar mampu menampilkan formatnya yang lebih menyejahterakan. Apabila kita ingin menyusun format baru pariwisata Indonesia di masa depan, maka parameter non-ekonomi juga harus dijadikan sebagai basis penentuan keberhasilan pembangunan pariwisata.

Pariwisata tidak hanya dipandang sebagai penghasil devisa, tetapi sekaligus juga berfungsi sebagai instrumen untuk menggalakkan kegiatan ekonomi, termasuk sektor lain yang terkait pengembangan budaya daerah, pemerataan, pembangunan sekaligus sebagai instrumen untuk melestarikan lingkungan dan mendukung sumber daya manusia.

Dalam proses pembangunan pariwisata akan disertai dengan manfaat dan kerugian, bila pembangunannya pariwisata mampu mengoptimalkan manfaat dan meminimalkan kurugiannya maka akan berdampak mensejahterakan. Oleh karena itu proses pembangunan pariwisata dibutuhkan kejelian dalam mengukur manfaat dan kerugian dari akibat pembangunan pariwisata.

Mengukur manfaat dan kerugian pembangunan pariwisata pada beberapa negara saat ini, masih menjadi perdebatan diantara para ahli ekonomi khususnya yang telah melakukan riset dan evaluasi terhadap ekonomi pariwisata. Beberapa pandangan para pakar mewarnai pembahasan paper ini dari sudut pandangan yang berbeda-beda.

Frechtling (1987), menyatakan bahwa untuk mengukur manfaat pariwisata bagi perekonomian suatu Negara harus tersedia data yang cukup lengkap, Dia menawarkan metode alternative khususnya berhubungan dengan metode pengumpulan data tentang pengeluaran wisatawan di saat yang akan datang, dan dia juga mereview beberapa metode yang telah digunakan oleh para ahli sebelumnya, dengan menggunakan impact multipliers dan input-output analysis untuk mengukur pengeluaran sector pariwisata.

Sementara Archer dan Cooper (1994), berpendapat bahwa: penelusuran tentang manfaat dan dampak pariwisata terhadap ekonomi harus menyertakan variabel sosial yang tidak pernah dihitung oleh pakar lainnya, dan ***social costbenefit analysis*** mestinya digunakan. Menurutnya, untuk mengukur manfaat dan dampak pariwisata tidak sekedar menghitung dampak ekonomi hanya dengan mencari multiplier efeknya saja.

Sedangkan, Sinclair dan Sutcliffe (1988), menjelaskan bahwa pengukuran ***multiplier income*** untuk sektor pariwisata pada tingkat sub nasional memerlukan pemikiran dan data yang lebih kompleks disebabkan sering terjadinya ***“leakages”*** kebocoran sehingga analisis ini sebaiknya dilakukan pada tingkat local regional tertentu dan ***leakages*** inilah yang mestinya harus diukur dan dibandingkan dengan manfaat yang diharapkan.

Dalam banyak hal, pariwisata telah terbukti berpengaruh positif terhadap perekonomian sebuah Negara yang didapatkan dari pendapatan nilai tukar valuta asing, penerimaan devisa akibat adanya konsumsi wisatawan, penyerapan tenaga kerja, pembangunan infrastruktur pariwisata yang turut dinikmati oleh masyarakat local, dan di beberapa destinasi pariwisata juga sebagai generator pemberdayaan perekonomian masyarakat local. WTO memprediksi bahwa pendapatan pariwisata disumbangkan 100% secara langsung dari pengeluaran wisatawan pada suatu kawasan dan dalam kenyataannya, masyarakat lokal lebih banyak berebut lahan penghidupan dari sektor informal ini, artinya jika sektor informal bertumbuh maka masyarakat lokal akan mendapat manfaat ekonomi yang lebih besar. Sebagai contoh, peran pariwisata bagi Provinsi Bali terhadap perekonomian daerah “PDRB” sangat besar bahkan telah mengungguli sektor pertanian yang pada tahun-tahun sebelumnya memegang peranan penting di Bali.

Pada sisi lainnya, pembangunan pariwisata juga dapat berdampak negative terhadap sebuah negara atau destinasi jika pembangunan tersebut tidak dikoordinasi dan direncanakan dengan baik, artinya pembangunan pariwisata harusnya diarahkan untuk memperdayakan masyarakat dalam negeri dengan sistem yang terkait langsung dengan faktor-faktor produksi dalam negeri. Penggunaan factor-faktor produksi dalam negeri seperti tanah, air, dan semua aspek yang terkait dengan lingkungan fisik dan sosial dapat dilakukan secara bijaksana.

Menurut Spillane (hal 33, 1994), dampak positif pariwisata terhadap pembangunan ekonomi antara lain; dampak terhadap penciptaan lapangan kerja, sumber devisa negara dan distribusi pembangunan secara spritual. Sedangkan dampak negatif pariwisata terhadap pembangunan ekonomi antara lain; *vulnerability* ekonomi, kebocoran pendapatan, polarisasi spasial, sifat pekerjaan yang musiman, dan terhadap alokasi sumber daya ekonomi. Terhadap lingkungan fisik Spillane (1996) berpendapat bahwa pariwisata dapat menimbulkan problemproblem besar seperti polusi air dan udara, kekurangan air, keramaian lalu lintas dan kerusakan dari pemandangan alam tradisional.

Dengan mengacu pada potensi manfaat dan kerugian tersebut untuk mewujudkan pembangunan pariwisata yang mensejahterakan maka perlu untuk memperhatikan beberapa isu kritis pembangunan pariwisata sebagai berikut.

2.1 Kebobolan (*Enclave Tourism*)

“*Enclave tourism*” sering diasosiasikan bahwa sebuah destinasi wisata dianggap hanya sebagai tempat persinggahan sebagai contohnya, sebuah perjalanan wisata dari manajemen kapal pesiar dimana mereka hanya singgah pada sebuah destinasi tanpa melewati malam atau menginap di hotel-hotel yang telah disediakan industri lokal sebagai akibatnya dalam kedatangan wisatawan kapal pesiar tersebut manfaatnya dianggap sangat rendah atau bahkan tidak memberikan manfaat secara ekonomi bagi masyarakat di sebuah destinasi yang dikunjunginya.

Kenyataan lain yang menyebabkan “*enclave*” adalah kedatangan wisatawan yang melakukan perjalanan wisata yang dikelola oleh biro perjalanan wisata asing dari “*origin country*” sebagai contohnya, mereka menggunakan maskapai penerbangan milik perusahaan mereka sendiri, kemudian mereka menginap di sebuah hotel yang di miliki oleh manajemen chain dari negara mereka sendiri, berwisata dengan armada dari perusahaan chain milik pengusaha mereka sendiri, dan dipramuwisatakan oleh pramuwisata dari negerinya sendiri, dan sebagai akibatnya masyarakat lokal tidak memperoleh manfaat ekonomi secara optimal

2.2 Pembiayaan Infrastruktur (*Infrastructure Cost*)

Tanpa disadari ternyata pembangunan sektor pariwisata yang berstandar internasional dapat menjadi beban biaya tersendiri bagi pemerintah dan akibatnya cenderung akan dibebankan pada sektor pajak dalam artian untuk membangun infratraktur tersebut, pendapatan sektor

pajak harus ditingkatkan artinya pungutan pajak terhadap masyarakat harus dinaikkan.

Pembangunan pariwisata juga mengharuskan pemerintah untuk meningkatkan kualitas bandara, jalan raya, dan infrastruktur pendukungnya, dan tentunya semua hal tersebut memerlukan biaya yang tidak sedikit dan sangat dimungkinkan pemerintah akan melakukan **re-alokasi** pada anggaran sektor lainnya seperti misalnya pengurangan terhadap anggaran pendidikan dan kesehatan.

Kenyataan di atas menguatkan pendapat Harris dan Harris (1994) yang mengkritisi bahwa analisis terhadap dampak pariwisata harusnya menyertakan factor standar klasifikasi industri untuk tiap aktifitas pada industri pariwisata yang sering dilupakan pada analisis dampak pariwisata.

2.3 Peningkatan Harga (Inflation)

Peningkatan permintaan terhadap barang dan jasa dari wisatawan akan menyebabkan meningkatnya harga secara beruntun "**inflasi**" yang pastinya akan berdampak negative bagi masyarakat lokal yang dalam kenyataannya tidak mengalami peningkatan pendapatan secara proporsional artinya jikalau pendapatan masyarakat lokal meningkat namun tidak sebanding dengan peningkatan hargaharga akan menyebabkan daya beli masyarakat lokal menjadi rendah. Pembangunan pariwisata juga berhubungan dengan meningkatnya harga sewa rumah, harga tanah, dan harga-harga **property** lainnya sehingga sangat

dimungkinkan masyarakat lokal tidak mampu membeli dan cenderung akan tergusur ke daerah pinggiran yang harganya masih dapat dijangkau.

Sebagai konskuensi logis, pembangunan pariwisata juga berdampak pada meningkatnya harga-harga barang konsumtif, biaya pendidikan, dan harga-harga kebutuhan pokok lainnya sehingga pemenuhan akan kebutuhan pokok justru akan menjadi sulit bagi penduduk lokal. Hal ini juga sering dilupakan dalam setiap pengukuran manfaat pariwisata terhadap perekonomian pada sebuah Negara.

2.4 Ketergantungan Ekonomi (*Economic Dependence*)

Keanekaragaman industri dalam sebuah perekonomian menunjukkan sehatnya sebuah negara, jika ada sebuah negara yang hanya menggantungkan perekonomiannya pada salah satu sektor tertentu seperti pariwisata misalnya, akan menjadikan sebuah negara menjadi tergantung pada sektor pariwisata sebagai akibatnya ketahanan ekonomi menjadi sangat beresiko tinggi.

Di beberapa negara, khususnya negara berkembang yang memiliki sumber daya yang terbatas memang sudah sepantasnya mengembangkan pariwisata yang dianggap tidak memerlukan sumber daya yang besar namun pada negara yang memiliki sumber daya yang beranekaragam harusnya dapat juga mengembangkan sektor lainnya secara proporsional.

Ketika sektor pariwisata dianggap sebagai anak emas, dan sektor lainnya dianggap sebagai anak diri, maka menurut Archer dan Cooper (1994), penelusuran tentang manfaat dan dampak pariwisata terhadap ekonomi harusnya menyertakan variabel sosial yang tidak pernah dihitung oleh pakar lainnya. Ketergantungan pada sebuah sektor, dan ketergantungan pada kedatangan orang asing dapat diasosiasikan hilangnya sebuah kemerdekaan sosial dan pada tingkat nasional, sangat dimungkinkan sebuah negara akan kehilangan kemandirian dan sangat tergantung pada sektor pariwisata.

2.5 Masalah Musiman (*Seasonal Characteristic*)

Dalam Industri pariwisata, dikenal adanya musim-musim tertentu, seperti misalnya musim ramai "**high season**" dimana kedatangan wisatawan akan mengalami puncaknya, tingkat hunian kamar akan mendekati tingkat hunian kamar maksimal dan kondisi ini akan berdampak meningkatnya pendapatan bisnis pariwisata. Sementara dikenal juga musim sepi "**low season**" di mana kondisi ini rata - rata tingkat hunian kamar tidak sesuai dengan harapan para pebisnis sebagai dampaknya pendapatan industri pariwisata juga menurun hal ini yang sering disebut "**problem seasonal**".

Sementara ada kenyataan lain yang dihadapi oleh para pekerja, khususnya para pekerja informal seperti supir taksi, para pemijat tradisional, para pedagang acung, mereka semua sangat tergantung pada kedatangan wisatawan, pada kondisi **low season** sangat dimungkinkan

mereka tidak memiliki lahan pekerjaan yang pasti. Kenyataan di atas, menguatkan pendapat West (1993) yang menawarkan SAM atau ***social accounting matrix*** untuk memecahkan masalah pariwisata yang saling berhubungan dari waktu ke waktu, kebermanfaatan pariwisata terhadap ekonomi harusnya berlaku proporsional untuk semua musim, baik musim sepi maupun musim ramai wisatawan.

2.6 Kebocoran Ekonomi (Economic Leakages) Dalam Pariwisata

Leakage atau kebocoran dalam pembangunan pariwisata dapat diakibatkan dari adanya kebocoran yaitu kebocoran ***import*** dan kebocoran ***export***. Biasanya kebocoran ***import*** terjadi ketika terjadinya permintaan terhadap peralatan-peralatan yang berstandar internasional yang digunakan dalam industri pariwisata, bahan makanan dan minuman ***import*** yang tidak mampu disediakan oleh masyarakat local atau dalam negeri. Besarnya pendapatan dari sektor pariwisata juga diiringi oleh besarnya biaya yang harus dikeluarkan untuk melakukan ***import*** terhadap produk yang dianggap berstandar internasional.

Sedangkan kebocoran ***export*** seringkali terjadi pada pembangunan destinasi wisata khususnya pada negara miskin atau berkembang yang cenderung memerlukan modal dan investasi yang besar untuk membangun infrastruktur dan fasilitas wisata lainnya. Kondisi seperti ini, akan mengundang masuknya penanam modal asing yang memiliki modal yang kuat untuk membangun ***resort*** atau hotel serta fasilitas dan infrastruktur pariwisata, sebagai imbalannya, keuntungan usaha dan investasi mereka

akan mendorong uang mereka kembali ke negara mereka tanpa bisa dihalangi, hal inilah yang disebut dengan “*leakage*” kebocoran **export**.

Hal ini membenarkan pendapat dari Sinclair dan Sutcliffe (1988), yang menjelaskan bahwa pengukuran manfaat ekonomi dari sektor pariwisata pada tingkat sub nasional harunya menggunakan pemikiran dan data yang lebih kompleks untuk menghindari terjadinya “*leakages*” kebocoran. Khusus masalah **leakages** pada paper ini akan dibahas pada sub - bab khusus yakni **economic leakages** dan strategi meminimalkan **economic leakages**. Adapun jenis-jenis kebocoran ekonomi dapat dijelaskan sebagai berikut.

External Leakage

Leakage ini terjadi akibat pengeluaran pada sektor pariwisata yang terjadi di luar destinasi dimana pengeluaran tersebut berhubungan dengan *industry local*. *External leakages* dapat terjadi disebabkan oleh, (1) investor asing membangun infrastruktur dan fasilitas pariwisata pada negara sedang berkembang, sehingga profit dan pembayaran terjadi di luar negeri. (2) Arus uang bisnis pariwisata langsung terjadi di luar negeri dikarenakan booking bisa dilakukan di luar negeri atau terjadi secara online, wisatawan datang dengan maskapai penerbangan asing, *cruise ship* atau kapal pesiar, atau bentuk usaha lain yang dimiliki oleh orang asing.

Luasnya dan dampak dari *external leakages* sangat bervariasi pada setiap negara dan juga berbeda pada setiap destinasi pariwisata. Untuk *external leakage* yang berhubungan dengan penanaman modal asing

dalam pembangunan fasilitas pariwisata, *leakages* ini akan berpengaruh dalam waktu pendek dan bahkan waktu panjang tergantung seberapa besar modal yang ditanamkannya dan lamanya kontrak kerjasamanya. Karena keterbatasan pembiayaan dalam negeri, *leakages* tidak dapat dihindari khususnya pada pembangunan negara-negara yang sedang berkembang, sementara pada negara maju, *leakages* dapat diminimalkan karena kondisi keuangan negara maju relatif lebih baik.

Pada kasus *leakages* yang disebabkan oleh pemesanan perjalanan secara langsung dari negara asing (*foreign booking intermediaries*), dapat dihindari dengan menyediakan fasilitas didalam negeri yang dapat diakses dari luar negeri, mungkin dengan cara online dan cara lainnya yang memungkinkan transaksi wisatawan dapat diterima secara langsung oleh negara atau perusahaan dalam negeri.

Internal Leakage

Rata-rata internal *leakages* pada kebanyakan negara sedang berkembang berada pada kisaran 40 sampai dengan 50% dari total penerimaan kotor sektor pariwisata pada skala ekonomi yang lebih kecil. Sementara dalam skala ekonomi yang lebih luas, internal leakage terjadi antara kisaran 10 sampai dengan 20% (UNEP). Internal *leakages* dominan disebabkan oleh penggunaan komponen import yang diukur secara domestik.

Menurut (UNEP) *leakage internal* dapat diukur dengan *Tourism Satellite Accounts (TSA)* dan hal ini telah dilakukan oleh 44 negara yang memiliki database update tentang kepariwisataannya (WTO). *Internal leakages* pada negara berkembang terjadi pada rantai penyediaan supplies (*goods and Services*) pariwisata yang diimport. Internal leakages pada beberapa destinasi biasanya terjadi akibat permintaan atau tuntutan tingkat kualitas terhadap pelayanan pariwisata dan hiburan pariwisata khususnya terkait dengan produk - produk import. Produk-produk yang dimaksud misalnya pengadaan wine dan beberapa minuman beralkohol yang bermerek internasional yang diproduksi di luar negeri. Hotel-hotel *chain* dengan standar internasionalnya juga menyebabkan internal leakages yang cukup berarti karena mereka cenderung akan menuruti standar yang telah ditentukan dan diharapkan oleh wisatawan.

Invisible Leakage

Invisible leakages adalah hilangnya kesempatan untuk mendapatkan pendapatan dari sektor pariwisata yang terjadi secara nyata namun sangat sulit untuk didokumentasi secara nyata tetapi akan berpengaruh secara kumulatif. Aktivitas yang dapat menyebabkan invisible leakages misalnya: pajak, informal transaksi yang biasanya tidak tercatat, serta tabungan dan investasi *off - shore*.

Leakages ini akan dapat dikurangi dengan tindakan melihat cluster pariwisata, menerapkan kebijakan pajak pada semua cluster pariwisata, membuat kebijakan keuangan dan fiskal, dan membuat perjanjian kerjasama dengan Negara lain yang berhubungan dengan kerjasama pariwisata sebagai investor maupun pemasok wisatawan. Invisible leakage yang lainnya dapat berbentuk penggunaan sumberdaya alam yang tidak dapat diperbaharui, kerusakan lingkungan, degradasi budaya, hilangnya sejarah, dan rusaknya aset - aset pariwisata dalam waktu lama sehingga dapat menyebabkan menurunnya kualitas hidup masyarakat lokal.

Terdapat banyak faktor menyebabkan tingginya leakages, yang dapat dijelaskan sebagai berikut :

- (1) Negara kepulauan kecil cenderung berada pada skala ekonomi yang kecil dan memiliki ketergantungan import yang tinggi karena tidak memiliki kapasitas produksi untuk menghasilkan barang dan jasa yang diperlukan oleh sektor pariwisata. Sementara pada negara kepulauan yang lebih besar tidak menghadapi persoalan kapasitas produksi karena telah terbangun hubungan antar sektor pariwisata dan pendukung pariwisata dalam skala ekonomi domestik.
- (2) Keterbatasan Infrastruktur pada negara sedang berkembang dapat menyebabkan tingginya leakages, berbeda dengan negara yang telah membangun infrastruktur pariwisata, dapat meningkatkan kemungkinan produksi industri domestik, dan dapat membangun hubungan yang lebih kuat antar industri dalam

- negeri, sehingga diharapkan dapat menciptakan efisiensi distribusi barang dan jasa dalam negeri, dan dapat menghalangi masuknya perusahaan asing ke dalam negeri (Karagiannis 2004).
- (3) Meningkatnya angka kunjungan wisata ke Karibia pada sepuluh tahun terakhir menyebabkan meningkatnya permintaan barang dan jasa untuk keperluan sektor pariwisata. Dan akhirnya sumberdaya domestik tidak mampu memenuhi kebutuhan sektor pariwisata, dan sektor pendukung pariwisata seperti pertanian di Karibia tidak efisien bahkan justru berbiaya tinggi atau *un - efisien* dan import dianggap menjadi alternatif yang lebih baik (Karagiannis, 2004).



BAB III

Pariwisata Konsep Dan Pengembangan

Indonesia memiliki sejarah kebudayaan pariwisata sejak abad sejak abad 14 Kakawin Nagarakretagama mencatat bahwa Raja Hayam Wuruk telah mengelilingi Kerajaan Majapahit yang kini menjadi daerah Jawa Timur menggunakan pedati dengan iring-iringan pejabat negara Setelah masuknya Bangsa Belanda ke Indonesia pada awal abad ke-19, daerah Hindia Belanda mulai berkembang menjadi daya tarik bagi para pendatang yang berasal dari Belanda. Gubernur jenderal pada saat itu memutuskan

pembentukan biro wisata yang disebut *Vereening Toeristen Verkeer* yang gedung kantornya juga digunakan untuk maskapai penerbangan *Koninklijke Nederlansch Indische Luchtfahrt Maatschapij* (kini disebut dengan KLM).

Hotel-hotel mulai bermunculan seperti Hotel des Indes di Batavia, Hotel Oranje di Surabaya dan Hotel De Boer di Medan. Tahun 1913, *Vereening Touristen Verkeem* membuat buku panduan mengenai objek wisata di Indonesia. Sejak saat itu, Bali mulai dikenal oleh wisatawan mancanegara dan jumlah kedatangan wisman meningkat hingga lebih dari 100% pada tahun 1927.

Pada 1 Juli 1947, pemerintah Indonesia berusaha menghidupkan sector pariwisata Indonesia dengan membentuk badan yang dinamakan HONET (*Hotel National & Tourism*) yang diketuai oleh R. Tjitpo Ruslan. Badan ini segera mengambil alih hotel - hotel yang terdapat di daerah sekitar Jawa dan seluruhnya dinamai Hotel Merdeka. Setelah Konferensi Meja Bundar, badan ini berganti nama menjadi NV HORNET. Tahun 1952 sesuai dengan keputusan presiden RI, dibentuk Panitia InterDepartemental Urusan Turisme yang bertugas menjajaki kemungkinan terbukanya kembali Indonesia sebagai tujuan wisata.

Pada masa Orde Baru, jumlah kunjungan wisman ke Indonesia bertumbuh secara perlahan. Pemerintah pernah mengadakan program untuk meningkatkan jumlah kedatangan wisatawan asing ke Indonesia yang disebut dengan Tahun Kunjungan Indonesia. Program ini meningkatkan kunjungan turis internasional hingga 400.000 orang. Selain

itu pada tahun 1992, pemerintah mencanangkan Dekade Kunjungan Indonesia, yaitu tema tahunan pariwisata sampai dengan tahun 2000.

Kepercayaan dunia internasional terhadap pariwisata Indonesia mulai mengalami penurunan pada insiden pengeboman Bali tahun 2002 yang menyebabkan penurunan wisatawan yang datang ke Bali sebesar 32%. Aksi terror lainnya seperti Bom JW Marriott 2003, Pengeboman Kedutaan Besar Australia, Bom Bali 2005 dan Bom Jakarta 2009 juga memengaruhi jumlah kedatangan wisman ke Indonesia. Aksi terorisme di Indonesia ini mengakibatkan dikeluarkannya peringatan perjalanan oleh beberapa negara seperti Australia dan Britania Raya pada tahun 2006.

Pada tahun 2008, pemerintah Indonesia mengadakan program Tahun Kunjungan Indonesia 2008 untuk meningkatkan jumlah wisatawan nusantara dan wisatawan asing ke Indonesia, selain itu program ini sekaligus untuk memperingati 100 tahun kebangkitan nasional Indonesia. Dana yang dikeluarkan untuk program ini sebesar 15 juta dolar Amerika Serikat yang sebagian besar digunakan untuk program pengiklanan dalam maupun luar negeri. Hasil dari program ini adalah peningkatan jumlah wisatawan asing yang mencapai 6,2 juta wisatawan dibandingkan tahun sebelumnya sebesar 5,5 juta wisatawan. Sebagai upaya dalam meningkatkan jumlah wisatawan ke Indonesia, Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata Indonesia melanjutkan program "Tahun Kunjungan Indonesia" pada tahun 2009 dengan target 6,4 juta wisatawan dan perolehan devisa sebesar 6,4 miliar dolar Amerika Serikat, sedangkan

pergerakan wisatawan nusantara ditargetkan 229,95 juta perjalanan dengan total pengeluaran lebih dari 128,77 triliun rupiah.

Program ini difokuskan ke "pertemuan, insentif, konvensi dan pertunjukan serta wisata laut". Pada tahun 2010, pemerintah Indonesia mencanangkan kembali "Tahun Kunjungan Indonesia serta Tahun Kunjung Museum 2010". Program ini dilakukan untuk mendorong kesadaran masyarakat terhadap museum dan meningkatkan jumlah pengunjung museum. Pada tahun 2011, pemerintah Indonesia menetapkan *Wonderful Indonesia* sebagai manajemen merek baru pariwisata Indonesia, sementara untuk tema pariwisata dipilih "*Eco, Culture and MICE*". Logo pariwisata tetap menggunakan logo "Tahun Kunjungan Indonesia" yang dipergunakan sejak tahun 2008.

3.1 Pengertian Pariwisata

Pariwisata merupakan salah satu dasar kebutuhan manusia. Sebagai kebutuhan dasar manusia, pariwisata akan memenuhi kebutuhan manusia untuk berlibur dan berekreasi, kebutuhan pendidikan dan penelitian, kebutuhan keagamaan, kebutuhan kesehatan jasmani dan ruhani, minat terhadap kebudayaan dan kesenian, kepentingan keamanan, kepentingan politik, dan hal-hal yang bersifat komersialisasi yang membantu kehidupan ekonomi masyarakat. Pariwisata dilakukan baik secara individual, keluarga, kelompok, dan paguyuban organisasi sosial

Suwantoro (2004:3) mendefinisikan istilah pariwisata, yaitu suatu perubahan tempat tinggal sementara seseorang diluar tempat tinggalnya karena suatu alasan dan bukan untuk melakukan kegiatan yang menghasilkan upah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau lebih dengan tujuan antara lain untuk mendapatkan kenikmatan dan memenuhi hasrat ingin mengetahui sesuatu. Dapat juga karena kepentingan yang berhubungan dengan kegiatan olah raga untuk kesehatan, konvensi, keagamaan, dan keperluan usaha lainnya.

Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009, pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah dan pemerintah daerah. Sedangkan kepariwisataan adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata yang bersifat multidimensi serta multi disiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan Negara serta interaksi antara wisatawan dengan masyarakat setempat, sesama wisatawan, pemerintah, pemerintah daerah dan pengusaha. Kepariwisata bertujuan untuk:

1. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi
2. Meningkatkan kesejahteraan rakyat
3. Menghapus kemiskinan
4. Mengatasi pengangguran
5. Melestarikan alam, lingkungan dan sumber daya
6. Memajukan kebudayaan

7. Mengangkat citra bangsa
8. Memperkukuh jati diri dan persatuan bangsa.
9. Memupuk rasa cinta tanah air, mempererat persahabatan antar bangsa.

Menurut UN-WTO (dalam I Gde Pitana dan I Ketut Surya Diarta, 2009 : 18-19), ada tiga elemen dasar dalam pengertian pariwisata secara holistik yaitu :

1. *domestic tourism* (residen/penduduk yang mengunjungi/mengadakan perjalanan wisata dalam wilayah negaranya).
2. *inbound tourism* (non-residen/bukan penduduk yang mengadakan perjalanan wisata, masuk ke negara tertentu).
3. *outbound tourism* (residen/penduduk yang melakukan perjalanan wisata ke Negara lain).

Ketiga bentuk pariwisata ini dapat dikombinasikan sedemikian rupa sehingga dapat diturunkan tiga kategori lagi, yaitu:

1. *internal tourism* (termasuk *domestic tourism* dan *inbound tourism*).
2. *national tourism* (termasuk *domestic tourism* dan *outbound tourism*).
3. *international tourism* (termasuk *inbound dan outbound tourism*).

Menurut Cohen (dalam I Gde Pitana dan I Ketut Surya Diarta, 2009 : 20) mengklasifikasikan wisatawan atas dasar tingkat familiarisasi dari daerah yang akan dikunjungi, serta tingkat pengorganisasian perjalanan wisatanya. Atas dasar ini, Cohen menggolongkan wisatawan menjadi empat, yaitu:

1. *Drifter*, yaitu wisatawan yang ingin mengunjungi daerah yang sama sekali belum diketahuinya, yang bepergian dalam jumlah kecil.
2. *Explorer*, yaitu wisatawan yang melakukan perjalanan dengan mengatur perjalanannya sendiri, tidak mau mengikuti jalan-jalan wisata yang sudah umum melainkan mencari hal yang tidak umum (*off the beaten track*). Wisatawan seperti ini bersedia memanfaatkan fasilitas dengan standar lokal dan tingkat interaksinya dengan masyarakat lokal juga tinggi.
3. *Individual Mass Tourist*, yaitu wisatawan yang menyerahkan pengaturan perjalanannya kepada agen perjalanan, dan mengunjungi daerah tujuan wisata yang sudah terkenal.
4. *Organized-Mass Tourist*, yaitu wisatawan yang hanya mau mengunjungi daerah tujuan wisata yang sudah dikenal, dengan fasilitas seperti yang dapat ditemuinya di tempat tinggalnya, dan perjalanannya selalu dipandu oleh pemandu wisata. Wisatawan seperti ini sangat terkungkung oleh apa yang disebut sebagai *environmental bubble*.

Ada beberapa komponen pokok yang secara umum digunakan dalam memberikan batasan mengenai pariwisata (khususnya pariwisata internasional), sebagai berikut:

- *Traveler*, yaitu orang yang melakukan perjalanan antar dua atau lebih lokalitas.
- *Visitor*, yaitu orang yang melakukan perjalanan ke daerah yang bukan merupakan tempat tinggalnya kurang dari 12 bulan dan tujuan

perjalanannya bukanlah untuk terlibat dalam kegiatan untuk mencari nafkah, pendapatan, atau penghidupan di tempat tujuan.

- *Tourist*, yaitu bagian dari visitor yang menghabiskan waktu paling tidak satu malam (24 jam) di daerah yang dikunjungi (WTO dalam Pitana, 2005).

Apabila diperhatikan ketiga hal tersebut, maka pariwisata memiliki beberapa komponen penting yang terkandung di dalamnya, antara lain: *traveler*, *visitor* dan *tourist*, masing-masing komponen mempunyai hubungan yang erat satu sama lain.

Sementara Mill dan Morrison (dalam I Gde Pitana dan I Ketut Surya Diarta, 2009 : 22) juga mengembangkan sebuah model sistem pariwisata, yang terdiri dari empat komponen utama berikut:

1. *market (reaching the marketplace)*,
2. *travel (the purchase of travel products)*, .
3. *destination (the shape of travel demand)*,
4. *marketing (the selling of travel)*.

Dalam rilis yang dikeluarkan *World Tourism Organization's* (UNWTO) World Tourism Organization's (UNWTO) menyatakan bahwa pentingnya turisme bagi perkembangan pembangunan negara-negara di dunia. Dikatakan bahwa :

Tourism really has the potential of opening up economic space for people around the world," he told staff gathered to greet him at the headquarters building where UNWTO was hosting a meeting of the UN's Chief Executives Board (CEB) for the first time. "*We should*

encourage tourist developers to go and set up tourist developments,” he said, and in doing so to help provide basic amenities such as electricity and clean water for the communities living in those areas. This would help “uplift” the local people, “encouraging them to produce for the tourists.”

Sedangkan Wahab (1985) menjelaskan pariwisata adalah salah satu jenis industri baru yang mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang cepat dalam penyediaan lapangan kerja, peningkatan penghasilan, standart hidup serta menstimulasi sektor-sektor produktivitas lainnya. Sebagai sektor yang kompleks, pariwisata juga meliputi industri-industri klasik seperti kerajinan tangan dan cinderamata, penginapan, transportasi secara ekonomi juga dipandang sebagai industry.

Pariwisata juga disebut sebagai industri yang mulai berkembang di Indonesia sejak tahun 1969, ketika disadari bahwa industri pariwisata merupakan usaha yang dapat memberikan keuntungan pada pengusahanya. Sehubungan dengan itu Pemerintah Republik Indonesia sejak dini mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1969 tanggal 6 Agustus 1969, menyatakan bahwa .Usaha pengembangan pariwisata di Indonesia bersifat suatu pengembangan industri pariwisata dan merupakan bagian dari usaha pengembangan dan pembangunan serta kesejahteraan masyarakat dan negara (Yoet, 1983).

Saat ini pariwisata telah menjadi sektor terpenting dalam pembangunan, khususnya dalam menunjang pendapatan asli di luar Migas dan Perkebunan dan Hasil Hutan. Pariwisata telah menjadi industri yang

memacu sektor-sektor lain. Masing-masing wilayah berlomba-lomba mengembangkan wisata sesuatu dengan kompetensi dan kekayaan yang dimilikinya, sehingga tidak heran sekarang banyak bermunculan jenis-jenis pariwisata. Wilayah-wilayah yang tidak memiliki potensi alam seperti gunung dan pantai, memiliki kesulitan untuk mengembangkan potensi wisata alam, namun kota dapat berkembang ke arah wisata non alam. Oleh sebab itu perlu konsep dasar yang mengarah pada upaya penganeekaragaman atau diversitas dan perlunya mendapat kajian akademis lintas disiplin ilmu yang disebut multidisiplinaritas pariwisata.

3.3 Potensi Kegiatan Pariwisata

Potensi wisata adalah semua obyek (alam, budaya, buatan) yang memerlukan banyak penanganan agar dapat memberikan nilai daya tarik bagi wisatawan (Janianton Damanik dan Helmut F. Weber, 2006 : 11). Secara mikro, aspek ekonomi dalam kepariwisataan dapat dijelaskan bahwa dengan adanya perkembangan pariwisata akan memberi dampak positif bagi: pendapatan masyarakat sekitar daerah tujuan obyek wisata karena dengan meningkatnya arus wisatawan, masyarakat disekitar obyek wisata dapat memanfaatkan untuk membuka usaha yang kira-kira dibutuhkan oleh wisatawan. Dampak positif itu dirasakan, antara lain oleh pengusaha akomodasi, rumah makan, sampai dengan jasa-jasa lain seperti penyewaan peralatan untuk olah raga air, mobil. mesase, dan souvenir; pendapatan daerah setempat, dengan adanya perolehan masukan kas daerah dari pungutan pajak dan retribusi; meningkatnya

permintaan hasil daerah setempat dan meningkatnya permintaan barang-barang kerajinan, souvenir, handicraft, serta barang-barang yang khas dari suatu daerah.. (A. Hari karyono, 1997:10).

Dalam penyediaan pariwisata terdiri dari empat komponen yaitu (Clare A. G,1979:69):

1. Informasi dan Promosi, motivasi untuk melakukan kunjungan wisata dapat dimiliki seseorang tetapi mungkin saja ia tidak tahu cara melakukannya. Sehingga pengetahuan terhadap daerah tujuan wisata sangat ditentukan oleh ketersediaan informasi.
2. Fasilitas, ketersediaan fasilitas pelayanan berkaitan dengan daya tarik suatu daerah tujuan wisata, seperti fasilitas transportasi yang akan membawanya dari dan ke daerah tujuan wisata yang ingin dikunjunginya, fasilitas akomodasi yang merupakan tempat tinggal sementara di tempat atau di daerah tujuan yang akan dikunjunginya, fasilitas *catering service* yang dapat memberikan pelayanan mengenai makanan dan minuman sesuai dengan selera masing-masing, fasilitas perbelanjaan dimana wisatawan dapat membeli barang-barang *souvenir* khas dari daerah wisata tersebut, dan termasuk juga infrastruktur yang baik.
3. Daya Tarik, suatu Objek wisata akan berkembang apabila mempunyai daya tarik. Faktor daya tarik inilah yang akan mendorong wisatawan untuk mengunjunginya. Daya tarik suatu daerah tujuan wisata dapat dikelompokkan dalam tiga jenis yaitu sifat khas alam, wisata buatan, dan wisata budaya. Daya tarik wisata ditentukan oleh beberapa faktor,

diantaranya jenis atraksi wisata. Atraksi wisata adalah suatu tempat atau area yang memiliki suatu karakteristik/ daya tarik tertentu dan fasilitas wisata yang dapat menarik para pengunjung atau wisatawan untuk dapat berwisata atau berekreasi menikmatinya (Ben Hainin, 1998).

4. Aksesibilitas, jarak antara tempat tinggal dengan daerah tujuan wisata, merupakan faktor yang sangat penting. Pengembangan pariwisata sangat bergantung pada kemudahan pencapaian daerah tujuan wisata

Sementara itu pemahaman Objek Wisata, adalah perwujudan ciptaan manusia, tata hidup, seni budaya, sejarah bangsa, keadaan alam yang mempunyai daya tarik untuk dikunjungi wisatawan (A. Hari Karyono, 1997 : 27). Sedangkan objek dan daya tarik wisata berdasarkan UU No. 9 Tahun 1990, adalah segala sesuatu yang menjadi sasaran wisata.

Daya tarik atau atraksi wisata menurut Yoeti (2002:5) adalah segala sesuatu yang dapat menarik wisatawan untuk berkunjung pada suatu daerah tujuan wisata, seperti: (a) *Natural attraction: landscape, seascape, beaches, climate and other geographical features of the destinations.* (b) *Cultural attraction: history and folklore, religion, art and special events, festivals.* (c) *Social attractions: the way of life, the resident populations, languages, opportunities for social encounters.* (d) *Built attraction: building, historic and modern architecture, monument, parks, gardens, marinas, etc.*

Pengertian Daya Tarik Wisata menurut Undang-undang Republik Indonesia No. 10 tahun 2009 tentang Kepariwisataan Bab I, pasal 5, menyebutkan sebagai berikut "daya tarik wisata" adalah segala sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisatawan.

Sementara dalam Bab I, pasal 10, disebutkan kawasan strategis pariwisata adalah kawasan yang memiliki fungsi utama pariwisata atau memiliki potensi untuk pengembangan pariwisata yang mempunyai pengaruh penting dalam satu atau lebih aspek, seperti pertumbuhan ekonomi, sosial dan budaya, pemberdayaan sumber daya alam, daya dukung lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan.

Lebih lanjut Cooper dkk (1995: 81) mengemukakan bahwa terdapat 4 (empat) komponen yang harus dimiliki oleh sebuah daya tarik wisata, yaitu: 1) Atraksi (*attractions*), seperti alam yang menarik, kebudayaan daerah yang menawan dan seni pertunjukkan. 2) Aksesibilitas (*accessibilities*) seperti transportasi lokal dan adanya terminal. 3) Amenitas atau fasilitas (*amenities*) seperti tersedianya akomodasi, rumah makan, dan agen perjalanan. 4) *Ancillary services* yaitu organisasi kepariwisataan yang dibutuhkan untuk pelayanan wisatawan seperti *destination marketing management organization, conventional and visitor bureau*.

3.3 Pariwisata Baru Vs Pariwisata Lama (*New Vs Old Tourism*)

3.3.1 Pariwisata Lama (*Old Tourism*)

Merupakan Bentuk Pariwisata yang sudah ada sejak dahulu kala, turun temurun di wariskan dari generasi-ke generasi. Adapun Yang termasuk Pariwisata Lama Yaitu :

- (1) Heritage /peninggalan Berupa Bangunan Bersejarah
- (2) Wisata Budaya
- (3) Wisata Alam

Pariwisata lama pada dasarnya sangat menarik dan mempunyai filosofi tersendiri jika di bandingkan dengan pariwisata modern melalui pariwisata lama kita dapat belajar banyak tentang sejarah di masa lampau. Pariwisata lama pada dasarnya merupakan aset terpenting dan berharga bagi bangsa indonesia sendiri jika lebih perhatian untuk menjaganya, Masyarakat di berikan penyuluhan mengenai pentingnya menjaga kelestarian alam dan budaaya.

Dewasa ini kaum muda pada khususnya sudah sangat jarang di temui yang masih peduli dengan pariwisata lama warisan nenek moyang kita, pengunjung museum rata-rata adalah orang asing atau turis mancanegara dan untuk kaum muda sendiri sangat jarang di temui. Menumbuhkan kesadaran akan cinta tanah air,budaya beserta peninggalan sejarah memang tidak mudah namun hal tersebut harus segera di lakukan demi keberlangsungan hidup sebuah sejarah yang merupakan jati diri bangsa Indonesia.

3.3.2 Pariwisata Baru (*New Tourism*)

Merupakan Pariwisata Yang di buat sedemikian rupa, mengikuti perkembangan zaman dan menggunakan tehnologi yang semakin canggih.Hiburan yang di sajikan lebih bervariasi .Adapun yang termasuk kedalam pariwisata baru :

(1)Wisata Belanja

(2)Wisata Keluarga : Water park,Sea World,Ancol,Dufan,Trans Studio dll.

Dewasa ini perkembangan Pariwisata Modern sangat berkembang pesat, melalui berbagai media di psarkan untuk menarik minat para pengunjung atau wisatawan, Pada dasarnya pariwisata modern merupakan adopsi dari luar negeri.Sehingga keberadaanya sering kali mengancam kelestarian pariwisata lama.

Pariwisata baru sangat di minati karena fasilitas yang di berikan juga dirancang sangat apik dan modern ,memberikan kenyamanan dan kemudahan bagi setiap pengunjung atau wisatawan, misalnya saja wisata belanja, di bandingkan dengan pasar tradisional yang panas, kumuh dan kotor serta bau tentu para pengunjung atau wisatawan lebih suka berbelanja di mall karena lebih bersih, sejuk karena adanya fasilitas pendingin udara atau AC , dan berbagai fasilitas penunjang lainnya.

Jika di bandingkan pariwisata lama yang benar-benar sangat ketinggalan zaman terlebih lagi jika tidak terurus maka pariwisata baru lambat laun akan menggantikan yang lama orang akan lebih cenderung mengkonsumsi hal-hal baru yang dianggapnya lebih memudahkan.

Saat ini sudah banyak di bangun pariwisata modern seperti sea world ,Dufan ancol dan lain sebagainya. Pertumbuhannya pun semakin pesat dan semakin sulit di kendalikan.Dengan adanya pariwisata berkelanjutan maka di harapkan antara pariwisata baru dan lama dapat bersinergi dan berkembang bersama-sama tanpa merugikan satu sama lain.

Manfaat dari Pariwisata modern sendiri cukup banyak namun kerugian yang di timbulkan juga tidak kalah banyak sehingga perhatian khusus dari pemerintah dan masyarakat sangat di perlukan bagi kelangsungan sebuah kebudayaan.

3.3.3 Pariwisata Baru Yang Diminati Dan Pariwisata Lama Yang Terlupakan

Ada beberapa alasan orang atau wisatawan menyukai pariwisata yang modern jika di bandingkan dengan pariwisata lama.

Tabel 3.1 Perbandingan Pariwisata Baru Dan Pariwisata Lama

Pariwisata Baru	Pariwisata lama
<p>Wisata Belanja</p> <p>Mall : Bersih, Harum,Sejuk,Fasilitas lengkap, Aman dan pelayanan yang ramah</p>	<p>Wisata Belanja</p> <p>Pasar Tradisional : Bau, Kotor,Panas,Kurang aman dan pelayanan yang kurang ramah.</p>
<p>Wisata Keluarga (Hiburan)</p> <p>Trans Studio : Permainan lebih bervariasi,aman,banyak aktivitas yang bisa di lakukan,fasilitas lengkap dan cenderung lebih ramai.</p>	<p>Wisata Keluarga (Hiburan)</p> <p>Museum : Sepi, aktivitas terbatas, hanya mendengarkan tour guide menjelaskan, berdebu, kadang-kadang tampilannya menakutkan.</p>

Agar pariwisata lama dapat tetap bersaing dengan pariwisata baru maka harus di pengembangan dengan melakukan pembenahan tampilannya di buat semenarik mungkin fasilitas umum di perbaiki dan juga pelayanan yang di berikan juga harus di tingkatkan, karena terkadang untuk Pariwisata lama pelayanan yang di dapat pengunjung biasa-biasa saja, tidak ada senyuman sapaan ramah dan sebagainya namun jika di bandingkan dengan pariwisata baru yang sudah jelas mempunyai standart pelayanan tentu berbeda mereka cenderung lebih ramah siap membantu dan fasilitas yang di berikan jauh lebih memadai jika di bandingkan dengan pariwisata lama

3.4 Pengembangan Pariwisata

Pariwisata merupakan salah satu sektor pembangunan yang sangat strategis dan menimbulkan dampak berganda (*multiplier effect*), baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga berdampak memberikan keuntungan terhadap sektor sosial, budaya, pendidikan, dan ekonomi negara (Pitana, 2005; Desbiolles,2006). Sejumlah riset menunjukkan bahwa penerimaan daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat dicapai melalui berbagai kegiatan ekonomi berbasis kepariwisataan (*Andreu, et.al., 2010; Ateljevic, 2009*). Proses pengembangan pariwisata yang berorientasi pelestarian budaya, alam dan profit akan meningkatkan PAD karena pariwisata merupakan sektor yang potensial dan prospektif. Proses pengembangan tersebut dibutuhkan

kebersamaan dari pemda dan masyarakat dalam mengelola pariwisata sehingga kemajuan dari sektor pariwisata akan memberikan dampak simultan (Sugiharto, 2006)

Pengembangan sektor kepariwisataan menjadi kajian yang menarik saat ini terutama dalam upaya untuk mengoptimalkan potensi pariwisata. Potensi wisata adalah semua obyek (alam, budaya, buatan) yang memerlukan banyak penanganan agar dapat memberikan nilai daya tarik bagi wisatawan (Janianton Damanik dan Helmut F. Weber, 2006 : 11). Daya tarik wisata pada daerah tujuan wisata tertentu akan menjadi daya saing apabila daerah tujuan wisata tersebut lebih baik dibandingkan daerah tujuan wisata lainnya. Daya saing merupakan konsep yang kompleks dan terdiri dari beberapa elemen baik *observed* maupun *unobserved*, dan sulit untuk diukur (Dwyer dan Kim , 2003). Dwyer dan Kim (2003) selanjutnya menambahkan bahwa model konseptual utama penentu daya saing memiliki empat ketertarikan, yaitu : (1) tujuan kebijakan, (2) perencanaan dan pengembangan, (3) pengelolaan sumber daya inti, dan (4) faktor sumber daya. Kesimpulan yang dapat diambil dari pendapat tersebut bahwa untuk menciptakan daya tarik wisata dibutuhkan kebijakan dan perencanaan pengembangan kepariwisataan.

Suatu tempat wisata tentu memiliki dampak terhadap lingkungan sekitarnya. Hal ini dikatakan oleh Gee (1989) dalam bukunya yang berjudul "*The Travel Industry*", mengatakan bahwa "*as tourism grows and travelers increases, so does the potential for both positive and negative impacts*". (Gee mengatakan adanya dampak atau pengaruh yang

positif maupun negatif karena adanya pengembangan pariwisata dan kunjungan wisatawan yang meningkat).

Dampak dampak akibat adanya tempat wisata tentu mempengaruhi ke lingkungan sekitarnya dan menurut Lerner (1977) yang dikutip oleh Allister Mathieson and Geoffrey Wall (1982) dalam „Tourism: Social, Economic, Environment Impacts” siapa saja didalam lingkungan tersebut. Lerner menulis seperti berikut “ *Environment now includes not just only land, water and air but also encompass to people, their creation, and the social, economic, and cultural condition that affect their lives.*

Sehingga yang terkena dampak positif dan negatifnya adalah sesuai yang dikatakan oleh Lerner adalah masyarakat, lingkungan. Masyarakat dalam lingkungan suatu obyek wisata sangatlah penting dalam kehidupan suatu obyek wisata karena mereka memiliki kultur yang dapat menjadi daya tarik wisata, dukungan masyarakat terhadap tempat wisata berupa sarana kebutuhan pokok untuk tempat obyek wisata, tenaga kerja yang memadai dimana pihak pengelola obyek wisata memerlukannya untuk menunjang keberlangsungan hidup obyek wisata dan memuaskan masyarakat yang memerlukan pekerjaan dimana membuat kehidupan masyarakat menjadi lebih baik.

Pengembangan suatu obyek wisata yang dilakukan dengan baik akan menghasilkan pendapatan ekonomi yang baik juga untuk komunitas setempat (Joseph D. Fritgen, 1996). Menurut Prof.Ir Kusudianto Hadinoto bahwa suatu tempat wisata yang direncanakan dengan baik, tidak hanya memberikan keuntungan ekonomi yang memperbaiki taraf , kualitas dan

pola hidup komunitas setempat, tetapi juga peningkatan dan pemeliharaan lingkungan yang lebih baik.

Menurut Mill dalam bukunya yang berjudul *"The Tourism, International Business"* (2000, p.168-169), menyatakan bahwa : "pariwisata dapat memberikan keuntungan bagi wisatawan maupun komunitas tuan rumah dan dapat menaikkan taraf hidup melalui keuntungan secara ekonomi yang dibawa ke kawasan tersebut". Bila dilakukan dengan benar dan tepat maka pariwisata dapat memaksimalkan keuntungan dan dapat meminimalkan permasalahan. Penduduk setempat mempunyai peran yang sangat penting dalam upaya pengembangan obyek wisata, karena penduduk setempat mau tidak mau terlibat langsung dalam aktifitas-aktifitas yang berkaitan dengan kepariwisataan di daerah tersebut, misalnya bertindak sebagai tuan rumah yang ramah, penyelenggara atraksi wisata dan budaya khusus (tarian adat, upacara-upacara agama, ritual, dan lain-lain), produsen cinderamata yang memiliki ke khasan dari obyek tersebut dan turut menjaga keamanan lingkungan sekitar sehingga membuat wisatawan yakin, tenang, aman selama mereka berada di obyek wisata tersebut.

Akan tetapi apabila suatu obyek wisata tidak dikembangkan atau ditangani dengan baik atau tidak direncanakan dengan matang, dapat menyebabkan kerusakan baik secara lingkungan maupun dampak-dampak negatif terhadap ekonomi maupun sosial. Menurut Prof Ir Kusudianto Hadinoto (1996) suatu tempat wisata apabila tidak direncanakan dengan baik maka akan menyebabkan kerusakan lingkungan fisik, barang-barang

sejarah, dan menimbulkan ketidaksukaan penduduk sekitar terhadap wisatawan maupun obyek wisata tersebut dimana pada akhirnya menimbulkan kerugian bagi pengelola tempat wisata tersebut. Penulis mengutip pernyataan Coccossis (1996) yang terdapat dalam buku “*Sustainable Tourism Management*” karangan Swarbrooke, J (1999) yang tertulis “*An important characteristic of interaction between tourism and environment is the existence of strong feedback mechanism : tourism often has adverse effects on quantity and quality of natural and cultural resources*”.

Sehingga teori ini memperkuat teori dari Prof Ir Kusudianto Hadinoto tentang hubungan tempat wisata dan lingkungan dimana bila ditangani dengan baik maka akan terjadi peningkatan lingkungan ke arah yang lebih baik tetapi apabila tidak ditangani dengan baik bisa merusak. Berikut adalah dampak-dampak dari pengembangan suatu obyek wisata, yaitu :

Tabel 3.2 Dampak Positif dan Negatif Pengembangan Obyek Wisata

Dampak Positif	Dampak Negatif
<p>Dampak Positif Ekonomi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meningkatnya Devisa negara • Dapat mengurangi pengangguran 	
<p>Dampak positif pada lingkungan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konservasi Alam • Konservasi dari segi Arkeologi dan Sejarah • Perbaikan Lingkungan • Perbaikan Infrastruktur • Peningkatan Tentang kesadaran lingkungan 	<p>Dampak negatif pada lingkungan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Polusi Lingkungan • Pencemaran Lingkungan • Merusak nilai arkeologi dan sejarah karena diadakannya perbaikan
<p>Dampak positif pada sosial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konservasi benda-benda bersejarah • Menghilangkan perbedaan budaya 	<p>Dampak negatif pada sosial</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Overcrowding and loss of amenities for residents</i> • Berakibat Buruk bagi kelangsungan Budaya • Menimbulkan masalah sosial

Seperti yang tertera di atas bahwa di setiap pengembangan obyek wisata akan mempunyai dampak-dampak. Pada makalah ini penulis akan memperdalam dampak ekonomi dan sosial saja, dengan penjelasan di bawah ini :

a. Dampak ekonomi dapat bersifat positif maupun negatif dalam setiap pengembangan obyek wisata.

Untuk segi positif dampak ekonomi ini ada yang langsung dan ada juga yang tidak langsung. Dampak positif langsungnya adalah : membuka lapangan pekerjaan yang baru untuk komunitas lokal, baik itu sebagai pegawai bagian kebersihan, keamanan, ataupun yang lainnya yang sesuai dengan kemampuan, skill dari masyarakat sekitar yang bisa dipergunakan oleh pihak pengelola wisata , atau dengan berjualan, seperti : makanan, minuman atau voucher hp di sekitar obyek wisata sehingga masyarakat lokal bisa mendapatkan peningkatan taraf hidup yang layak.

Selain untuk masyarakat lokal, dampak ekonomi juga akan berpengaruh bagi pemerintah daerah yang akan mendapatkan pendapatan dari pajak. Sedangkan dampak ekonomi yang tidak langsung adalah kemajuan pemikiran akan pengembangan suatu obyek wisata, adanya emansipasi wanita sehingga wanita pun bisa bekerja. Suatu pengembangan obyek wisata apabila diatur, ditata dan dipantau dengan baik tidak akan menghasilkan dampak negatif bagi sektor ekonominya, tetapi apabila tidak dilakukan, diatur, ditata dengan baik maka akan menimbulkan kerugian baik bagi pihak pengembang obyek itu sendiri maupun pihak komunitas lokal daerah setempat.

b. Dampak positif sosial

- **Conservation of Cultural Heritage** : adanya perlindungan untuk benda-benda kuno, bangunan sejarah, seni traditional seperti musik, drama, tarian, pakaian, upacara adat. Adanya bantuan untuk perawatan museum, gedung theater, dan untuk dukungan acara-acara festival budaya.
- **Renewal of Cultural Pride** : dengan adanya pembaharuan kebanggaan budaya maka masyarakat dapat memperbaharui kembali rasa bangga mereka terhadap peninggalan-peninggalan bersejarah ataupun budaya.
- **Cross Cultural Exchange** : pariwisata dapat menciptakan pertukaran budaya dari wisatawan dengan masyarakat setempat, sehingga membuat para wisatawan mengerti tentang budaya setempat dan mengerti akan nilai-nilai dari tradisi masyarakat setempat begitu pula sebaliknya masyarakat lokal pun bisa tahu tentang budaya dari para wisatawan tersebut baik yang domestik maupun internasional.

c. Dampak negatif sosial :

- **Overcrowding and loss of amenities for residents** : setiap pengelola obyek wisata selalu menginginkan tempat wisata untuk menyedot wisatawan baik domestic maupun internasional, tetapi ada hal-hal yang harus diperhitungkan karena apabila suatu obyek wisata terlalu padat, maka bisa menyebabkan hilangnya kenyamanan bagi

penduduk setempat dan membuat masyarakat setempat menjadi tidak nyaman dan pada akhirnya akan terbentuk garis batas antara penduduk lokal setempat dengan wisatawan yang terlalu banyak.

- **Cultural impacts** : karena ingin menyuguhkan sesuatu yang diinginkan wisatawan, tanpa di sadari mereka sudah terlalu mengkomersialkan budaya mereka sehingga tanpa sadar mereka telah mengurangi dan mengubah sesuatu yang khas dari adat mereka atau bahkan mengurangi nilai suatu budaya yang seharusnya bernilai religius. Contoh : upacara agama yang seharusnya dilakukan dengan khidmat dan khusyuk, tetapi untuk menyuguhkan apa yang diinginkan oleh wisatawan maka mereka mengkomersialkan upacara tersebut untuk wisatawan sehingga upacara agama yang dulunya khidmat dan khusyuk makin lama makin berkurang. Yang ke 2 adanya kesalahpahaman dalam hal berkomunikasi, budaya, dan nilai agama yang dapat mengakibatkan sebuah konflik.
- **Social Problems** : adanya percampuran budaya negatif antara wisatawan dengan masyarakat setempat.(Inskeep, 1991). Cara menjaga pelestarian Budaya Lama agar tetap bersinergi dengan pembangunan pariwisata baru.yaitu:
 - Pembangunan pariwisata baru harus lebih memperhatikan lingkungan dan tidak boleh merusak kelestarian lingkungan pariwisata lama.

- Pariwisata lama harus meningkatkan mutu terutama di bidang pelayanan, dan renovasi yang di lakukan tidak menghilangkan keaslian dari pariwisata lama yang ada.
- Pengemasan pariwisata lama harus lebih menarik. Agar kaum muda lebih tertarik untuk mengunjunginya.
- Kesadaran bersama antara pemerintah dan masyarakat serta para pengusaha sangat di perlukan ,karena tanpa hal tersebut maka apapun yang di lakukan oleh pemerintah tidak akan membuahkan hasil.

Berdasarkan pemahaman tersebut maka dalam pengembangan pariwisata harus memperhitungkan dampak negative dan positifnya. Dan yang lebih penting bahwa pengembangan pariwisata harus melibatkan banyak pihak untuk menjaga keberlangsungan dari potensi wisata tersebut. Sebagaimana kajian yang disampaikan oleh Nandi (2008) yang berjudul Pariwisata dan Pengembangan Sumberdaya Manusia disebutkan bahwa pembangunan sektor kepariwisataan bergantung pada upaya dan kerjasama yang dilakukan pemerintah bersama pihak *stakeholders* di bidang kepariwisataan. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Heri, Larasati, Lituhayu (2008) yang berjudul Strategi Pengembangan Pariwisata Di Kabupaten Pati diperoleh hasil bahwa peranan pemerintah daerah, swasta dan masyarakat masih rendah dalam upaya pengembangan pariwisata di Kabupaten Pati. Kurangnya komitmen bersama untuk mengembangkan pariwisata sektor pariwisata menjadikan obyek wisata yang seharusnya potensial menjadi tidak terawat dan terbengkelai



BAB IV

Kebijakan Pengembangan Pariwisata

Berbagai definisi tentang kebijakan kepariwisataan dikemukakan oleh ahli-ahli pariwisata. Goeldner dan Ritchie (2006) mendefinisikan kebijakan pariwisata sebagai regulasi, aturan, pedoman, arah, dan sasaran pembangunan/promosi serta strategi yang memberikan kerangka dalam pengambilan keputusan individu maupun kolektif yang secara langsung mempengaruhi pengembangan pariwisata dalam jangka panjang dan sekaligus kegiatan sehari-hari yang berlangsung di suatu destinasi.

Biederman (2007) menambahkan hal penting dalam definisi kebijakan kepariwisataan dengan mengemukakan bahwa prinsip dari kebijakan kepariwisataan adalah peningkatan kemajuan negara atau daerah dan kehidupan warga negaranya.

Kebijakan kepariwisataan terkait erat dengan perencanaan kepariwisataan. Menurut Edgell, dkk. (2008) perencanaan kepariwisataan memperkuat kedudukan kebijakan kepariwisataan dalam pembangunan. Edgell, dkk (2008) mengemukakan bahwa model perencanaan pariwisata mencakup pernyataan visi dan misi yang diikuti oleh serangkaian tujuan, sasaran, strategi, dan taktik dalam pengembangan pariwisata. Kebijakan dan perencanaan kepariwisataan seharusnya dapat berfungsi secara efektif sebagai arah pembangunan kepariwisataan suatu destinasi.

4.4. Kebijakan Pengelolaan Pariwisata

Pengelolaan pariwisata haruslah mengacu pada prinsip-prinsip pengelolaan yang menekankan nilai-nilai kelestarian lingkungan alam, komunitas, dan nilai sosial yang memungkinkan wisatawan menikmati kegiatan wisatanya serta bermanfaat bagi kesejahteraan komunitas lokal. Menurut Cox (dalam I Gde Pitana dan I Ketut Surya Diarta, 2009 : 30), pengelolaan pariwisata harus memperhatikan prinsip-prinsip berikut:

1. Pembangunan dan pengembangan pariwisata haruslah didasarkan pada kearifan lokal dan *special local sense* yang merefleksikan keunikan peninggalan budaya dan keunikan lingkungan.

2. Preservasi, proteksi, dan peningkatan kualitas sumber daya yang menjadi basis pengembangan kawasan pariwisata.
3. Pengembangan atraksi wisata tambahan yang mengakar pada khasanah budaya lokal.
4. Pelayanan kepada wisatawan yang berbasis keunikan budaya dan lingkungan lokal.
5. Memberikan dukungan dan legitimasi pada pembangunan dan pengembangan pariwisata jika terbukti memberikan manfaat positif, tetapi sebaliknya mengendalikan dan/atau menghentikan aktivitas pariwisata tersebut jika melampaui ambang batas (*carrying capacity*) lingkungan alam atau akseptabilitas sosial walaupun di sisi lain mampu meningkatkan pendapatan masyarakat.

Menurut UN-WTO, peran pemerintah dalam menentukan kebijakan pariwisata sangat strategis dan bertanggung jawab terhadap beberapa hal berikut:

1. Membangun kerangka (*framework*) operasional di mana sektor publik dan swasta terlibat dalam menggerakkan denyut pariwisata.
2. Menyediakan dan memfasilitasi kebutuhan legislasi, regulasi, dan kontrol yang diterapkan dalam pariwisata, perlindungan lingkungan, dan pelestarian budaya serta warisan budaya.
3. Menyediakan dan membangun infrastruktur transportasi darat, laut dan udara dengan kelengkapan prasarana komunikasinya.
4. Membangun dan memfasilitasi peningkatan kualitas sumber daya manusia dengan menjamin pendidikan dan pelatihan yang

professional untuk menyuplai kebutuhan tenaga kerja di sektor pariwisata.

5. Menerjemahkan kebijakan pariwisata yang disusun ke dalam rencana kongkret yang mungkin termasuk di dalamnya : (a) evaluasi kekayaan aset pariwisata, alam dan budaya serta mekanisme perlindungan dan pelestariannya; (b) identifikasi dan kategorisasi produk pariwisata yang mempunyai keunggulan kompetitif dan komparatif; (c) menentukan persyaratan dan ketentuan penyediaan infrastruktur dan suprastruktur yang dibutuhkan yang akan berdampak pada keragaan (*performance*) pariwisata, dan; (d) mengelaborasi program untuk pembiayaan dalam aktivitas pariwisata, baik untuk sektor publik maupun swasta.

Untuk mencapai kesuksesan dalam pembangunan pariwisata diperlukan pemahaman baik dan sisi pemerintah selaku *regulator* maupun dari sisi pengusaha selaku pelaku bisnis. Pemerintah tentu harus memperhatikan dan memastikan bahwa pembangunan pariwisata itu akan mampu memberikan keuntungan sekaligus menekan biaya sosial ekonomi serta dampak lingkungan sekecil mungkin. Di sisi lain, pebisnis yang lebih terfokus dan berorientasi keuntungan tentu tidak bisa seenaknya melakukan segala sesuatu demi mencapai keuntungan, tetapi harus menyesuaikan dengan kebijakan dan regulasi dari pemerintah. Misalnya melalui peraturan tata ruang, perijinan, lisensi, akreditasi, dan perundang-undangan. Liu (dalam I Gde Pitana dan I Ketut Surya Diarta, 2009 : 218)

membuat kerangka implementasi kebijakan pariwisata yang paling tidak menyentuh empat aspek, yaitu:

1. Pembangunan dan pengembangan infrastuktur;
2. Aktivitas pemasaran;
3. Peningkatan kualitas budaya dan lingkungan; serta
4. Pengembangan sumber daya manusia.

Penjabaran detail dari keempat aspek kebijakan pariwisata tersebut menurut Liu (1994) dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 4.1 Aspek Kebijakan Pariwisata

No	Aspek	Implementasi
1	Penentuan tujuan pembangunan pariwisata	<ul style="list-style-type: none">• Tentukan tujuan pembangunan dan pengembangan pariwisata dengan mempertimbangkan aspek ekonomi, lingkungan dan faktor sosial budaya.• Konsultasikan tujuan tersebut kepada komunitas lokal terutama kepada pemilik lokasi pembangunan dan pengembangan.• Rancang area pembangunan dan pengembangan beserta aktivitas yang diperlukan untuk memperlancar proses keberhasilannya.• Identifikasi kepentingan secara individual dan kolektif dari pernangku kepentingan sehingga dapat diakomodasi dalam aktivitas dan bisnis pariwisata tersebut.

2	Inventarisasi	<ul style="list-style-type: none"> • Lakukan survai dan analisis karakteristik kawasan pembangunan dan pengembangan termasuk lingkungan, sejarah, budaya, masyarakat, ekonomi, sumber daya, pola penguasaan dan pemilikan tanah dan perairan. • Lakukan identifikasi dan evaluasi atraksi dan aktivitas pariwisata yang potensial untuk dikembangkan. • Lakukan identifikasi dan evaluasi sarana dan prasarana akomodasi yang tersedia dan fasilitas serta pelayanan pariwisata. • Evaluasi akses transportasi ke kawasan pengembangan pariwisata termasuk kondisi infrastruktur pendukungnya saat ini dan pengembangannya di masa depan. • Review dan pastikan kebijakan dan rencana pembangunan kawasan dari pemerintah setempat baik jangka pendek maupun jangka panjang terutama cetak biru program pengembangan pariwisata
3	Infrastruktur dan fasilitas	<ul style="list-style-type: none"> • Sediakan infrastruktur dan fasilitas untuk pembangunan dan pengembangan pariwisata. • Bangun mekanisme untuk membantu sector informal membangun usaha yang terkait dengan pengembangan pariwisata dan cari cara membantu mereka agar bisa memenuhi standar baru yang ditetapkan.
4	Pasar	<ul style="list-style-type: none"> • Analisis kondisi pasar pariwisata nasional dan internasional, tetapkan tujuan dan target pemasaran, analisis akomodasi, fasilitas, pelayanan yang dibutuhkan. • Ketahui target pasar sehingga harapan dan tujuan realistis dapat diwujudkan. Target

		<p>pasar harus bisa diakses oleh fasilitas komunikasi dan transportasi.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bantu usaha perseorangan dengan menyediakan riset pasar yang berpotensi membantu pemasaran dan program promosi
5	Daya dukung	<ul style="list-style-type: none"> • Tentukan batas ambang (<i>carrying capacity</i>) kawasan pengembangan pariwisata melalui analisis lingkungan, ekonomi dan sosial budaya. • Tentukan batas standar yang dapat ditoleransi untuk aktivitas dan kegiatan ekonomi oleh operator pariwisata, termasuk di dalamnya adalah batas maksimal pengunjung dan wilayah yang dapat dijelajahi. • Implementasikan prosedur yang dapat menentukan kapan kawasan pengembangan dan dalam kondisi mengalami kerusakan bagaimana kondisi tersebut dapat dipulihkan.
6	Pengembangan	<ul style="list-style-type: none"> • Buat rencana pengembangan struktur pariwisata di kawasan tersebut termasuk atraksi dan aktivitas utama, pengembangannya secara regional, disertai akses dan jaringan transportasinya. • Buat rekomendasi yang dibutuhkan untuk perbaikan fasilitas, pelayanan, dan infrastruktur terkait. • Bantu pemodal dan pengembang local mengenai apa yang dibutuhkan agar memenuhi kelayakan menurut standar yang telah ditentukan. • Buat rencana kontingensi untuk tantangan potensial di masa depan untuk menjaga stabilitas pemasaran termasuk kemungkinan pengaruh bencana alam.

7	Ekonomi	<ul style="list-style-type: none">• Lakukan analisis ekonomi untuk kondisi sekarang dan perkiraan masa depan dari pengembangan pariwisata.• Buat strategi untuk meningkatkan keuntungan ekonomi dari kegiatan pariwisata.• Pastikan manajemen finansial bekerja dengan baik sehingga pengusaha local dapat memperoleh keuntungan, pengunjung membayar kewajibannya, penduduk local mendapat pembagian keuntungan secara adil.
8	Lingkungan	<ul style="list-style-type: none">• Evaluasi dampak pariwisata terhadap lingkungan dan cari cara untuk menurunkan atau mencegah dampak negatif tersebut dan mendorongnya ke arah yang positif.• Buat sinergi antara pembangunan dan pengembangan pariwisata dengan usaha konservasi lainnya, termasuk pembangunan wilayah lindung, manajemen kawasan lindung, pengelolaan limbah, energi, air, zone pesisir, terumbu karang, bencana alam dan sebagainya
9	Budaya	<ul style="list-style-type: none">• Evaluasi dampak sosial budaya pariwisata, cari cara untuk menurunkan atau mencegah dampak negatif tersebut dan mendorong ke arah dampak positif.• Berdayakan komunitas lokal sebagai pemilik dan pemangku kepentingan pariwisata dengan menerapkan manajemen yang konsisten dengan nilai lokal.• Buat audit sosial dalam hal bagaimana komunitas lokal, penduduk desa dan masyarakat sekitarnya dipengaruhi oleh pariwisata.

10	Standar kualitas	<ul style="list-style-type: none"> • Buat desain untuk pengukuran standar kualitas bagi fasilitas dan akomodasi untuk memenuhi persyaratan pariwisata. • Lakukan penilaian standar kualitas untuk akomodasi dan fasilitas pariwisata. • Mediasi dan pacu komponen pendukung pariwisata yang belum memenuhi standar kualitas dengan menyediakan insentif financial dan pajak serta akses kepada spesialis
11	Sumber daya manusia	<ul style="list-style-type: none"> • Rencanakan kebutuhan sumber daya manusia dengan promosi dan degradasi jabatan serta kewirausahaan di bidang pariwisata. • Sediakan pendidikan dan latihan yang cukup untuk penyelenggara pariwisata termasuk sertifikasi dan program pelatihan, serta transfer teknologi dan skill. • Jalankan program kepedulian/kesadaran masyarakat sehingga turut berperan positif terhadap kesuksesan pariwisata.
12	Organisasi	Bangun hubungan kerjasama antara organisasi publik, swasta, dan pemerintah untuk menjamin koordinasi yang efektif.
13	Investasi	Sediakan insentif investasi bagi pemodal luar sehingga merangsang keterlibatan investor local dalam meningkatkan kualitas pelayanan dan fasilitas pariwisata.

14	Regulasi dan pengawasan	<ul style="list-style-type: none"> • Bangun mekanisme legislasi dan regulasi untuk mendorong pengembangan pariwisata melalui dukungan organisasi pariwisata nasional, agen biro perjalanan, akomodasi dan sektor-sektor lain dalam pariwisata. • Buat standar fasilitas, insentif investasi, dan zoning, • Buat prosedur penilaian dan pengawasan
15	Sistem data dan Informasi	Bangun sistem data dan informasi pariwisata secara terintegrasi untuk menjamin kontinuitas operasional yang juga berfungsi sebagai informasi pasar
16	Implementasi	<ul style="list-style-type: none"> • Identifikasi berbagai teknik untuk mengimplementasikan berbagai perencanaan pariwisata. • Kolaborasikan dengan dunia industri dan dunia akademik untuk menjamin pertanggungjawaban implementasi tersebut.

Sumber : Liu (1994)

4.5 Kerangka Hukum Kebijakan Kepariwisata di Indonesia

Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif mengembangkan pariwisata Indonesia dan industri kreatif berbasis pada prinsip-prinsip dan nilai-nilai universal, yang melampaui batas wilayah dan negara. Banyak diantara prinsip dan nilai yang dapat dijumpai dalam Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik, dan Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya serta Deklarasi Dunia tentang Hak Azasi Manusia. Dalam Deklarasi Dunia tentang Hak Azasi Manusia, pasal 23 mengenai lapangan kerja, Pasal 24 mengatur istirahat,

bersantai dan liburan (*rest, leisure and holidays*). Yang penting juga adalah Konvensi ILO No. 172 tentang Kondisi Kerja (Hotel dan Restoran) yang menetapkan bahwa semua pemangku kepentingan hendaknya bekerjasama untuk memperbaiki regulasi tentang lapangan kerja dan kondisi kerja dalam industri pariwisata, sejalan dengan agenda Lapangan Kerja dan Pekerjaan yang Layak. Para pemangku kepentingan hendaknya menjamin keselamatan, kesetaraan, dan martabat manusia serta juga tingkat pemberian upah yang cukup dalam lapangan kerja pariwisata.

Mengenai realisasi dalam sistem hukum Indonesia, penggantian UU No. 9, 1990 dengan UU No 10 tahun 2009 tentang Kepariwisata, dapat dipandang sebagai suatu kemajuan yang signifikan. Terlihat banyak perubahan fokus dari semata-mata mengenai pengelolaan industri dan usaha pariwisata, ke undang-undang yang lebih komprehensif yang mencakup berbagai pasal terkait dengan etika, pembangunan berkelanjutan, kebutuhan akan adanya tingkat perencanaan yang berbeda dan juga lingkup pembangunan pariwisata yang mencakup destinasi, industri, pasar dan pembangunan kelembagaan.

Sejalan dengan banyaknya kementerian yang terlibat dalam pelaksanaan pembangunan kepariwisataan, terdapat juga banyak undang-undang dan regulasi yang 'membangkitkan' pembangunan kepariwisataan Indonesia dari berbagai sudut yang berbeda; sistem perencanaan, perencanaan dan pengelolaan tata ruang, tenaga kerja/lapangan kerja, aspek lingkungan dan sosial dan juga mitigasi bencana.

Dokumen kebijakan inti tentang kepariwisataan Indonesia adalah UU Republik Indonesia No 10 tahun 2009, tertanggal 16 Januari, 2009. Tanpa menggunakan istilah spesifik secara eksplisit, lembar perundang-undangan ini merangkul konsep yang sudah diterima dunia tentang pembangunan pariwisata berkelanjutan dan Kode Etik Global yang diterbitkan oleh UNWTO. Secara khusus yang terkait dengan potensi Karya Ramah Lingkungan dalam sektor pariwisata dan proses Organisasi Pengelolaan Destinasi dari Kementerian Pariwisata, UU ini menyebutkan referensi khusus tentang

- Zona Strategis Pariwisata (yang lebih lanjut dijabarkan dalam Peraturan tentang Ekowisata No 36/2010 dan Peraturan Menteri tentang Aktivitas Ekowisata yang diterbitkan oleh Kementerian Kehutanan No P48/Menhut-II/2010).
- Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Provinsi dan Kabupaten/ Kota (tercermin dalam proses dan penataan oleh DMO). Pembangunan Ekowisata diatur oleh Kementerian Dalam Negeri No 33/2010).
- Kompetensi – keterampilan, profesionalisme kerja (pengembangan kompetensi dan standar industri juga diatur melalui peraturan tentang lembaga sertifikasi pariwisata yang diterbitkan oleh Kemeterian Tenaga Kerja dan Transmigrasi No 135/ 2004)
- Sertifikasi – untuk meningkatkan “kualitas produk pariwisata, jasa dan pengelolaan”.

- Pertumbuhan Ekonomi, kesejahteraan masyarakat, penghapusan kemiskinan, pengangguran, pelestarian lingkungan, pembinaan budaya, citra nasional, cinta/harga diri/kesatuan untuk bumi pertiwi.
- Pelatihan Sumberdaya Insani, Standarisasi, Sertifikasi dan Tenaga Kerja (Bab 26). Khususnya, untuk menunjukkan bahwa masing-masing majikan dalam sektor terkait kepariwisataan bertanggungjawab melestarikan dan menghargai agama, budaya dan nilai setempat; menyediakan informasi yang akurat dan bertanggungjawab, pelayanan yang tidak diskriminatif, menciptakan kenyamanan, keramahan, dan aman bagi wisatawan; mengembangkan kemitraan dengan usaha mikro lokal dan koperasi yang berbasis kepada prinsip saling menguntungkan; memprioritaskan produk lokal dan peluang pekerjaan bagi penduduk lokal; secara aktif terlibat dalam pelatihan dan pendidikan keterampilan; pemberdayaan komunitas; menjaga lingkungan -alam dan budaya tetap bersih, hijau dan aman; dan memberlakukan standar usaha dan kompetensi berdasarkan peraturan. Peraturan Menteri Dalam Negeri no.17/2007 menjelaskan secara rinci pelatihan dan pemberdayaan komunitas perdesaan.

Dokumen hukum lain yang juga penting diperhatikan sebagai indikator kemauan politik untuk membangun pariwisata yang menguat, adalah Instruksi Presiden No 16, 2005 yang menjadi alat untuk ‘menggerakkan’ semua kementerian yang terlibat, dan juga lembaga lainnya serta para gubernur agar menunjang pembangunan kepariwisataan. Instruksi tersebut menekankan pada perbaikan jasa dan fasilitasi pariwisata nusantara maupun internasional; mengambil langkah nyata mengoptimalkan budaya dan pembangunan kepariwisataan nasional untuk kesejahteraan masyarakat, membuka lapangan kerja, menghapuskan kemiskinan, dan pemerataan pembangunan, secara pro aktif melindungi, mengembangkan dan memanfaatkan sumberdaya alam dan juga budaya untuk pembangunan pariwisata dan budaya, dan dengan menggunakan tema: “Indonesia *ultimate in diversity*” untuk promosi internasional dan “Kenali negerimu, cintai negerimu, jelajahilah Nusantara” untuk pariwisata nusantaraxiv. Sayangnya, instruksi tersebut belum menyebut siapa yang akan melakukan koordinasi, dan sejauh ini efektivitasnya belum pernah dipantau.

Pada tingkat provinsi, Jawa Timur mempunyai program pariwisata terpadu (Peraturan Gubernur No 52/2010 tentang Rencana Aksi 2011) Disebutkan bahwa pariwisata hendaknya mengarusutamakan strategi pro-orang miskin dan strategi pro lingkungan. Sebagai bagian dari Rencana Aksi revitalisasi hasil panen dan program ketahanan pangan, pariwisata perdesaan seharusnya menunjangjaminan atas pangan dan menghemat energi . Walau demikian, berkenaan dengan akses bagi

pariwisata, belum ada keterpaduan fokus. Transportasi, informasi dan kebijakan kepariwisataan belum tertata dengan baik, terutama pada tingkat kabupaten dan antar kabupaten dan tingkat pemerintahan lain. Misalnya, Jawa Timur mempunyai Peraturan Daerah No 38/2000 dari Dinas Mineral dan Energi yang menguraikan tugas pokok dan fungsi dalam bidang energi dan perlistrikan. Disebutkan bahwa bagian ini bertanggung-jawab atas energi alternatif, tetapi tidak ditunjukkan pentingnya energi alternatif dikaitkan dengan unit (Dinas)lain seperti pariwisata dan transportasi, dan bagaimana koordinasi kebijakan dan tindakan akan diwujudkan.

Sebagai contoh kurangnya keterpaduan perencanaan antara tingkat nasional dan provinsi, ada di Sumatera Utara. Pemerintah nasional melalui RPJM menargetkan 40% dari lahan di Sumatera Utara harus dijaga sebagai kawasan hutan. Pada tahun 2005, Kementerian Kehutanan menerbitkan Peraturan Menteri No SK 44/Menhut-II/2005 yang memutuskan untuk mengubah kurang lebih 3.742.120 ha di Sumatera Utara. Peraturan ini mencakup komunitas di daerah dekat Danau Toba, yang menyatakan tidak pernah dikonsultasi terlebih dahulu. Hal tersebut menimbulkan pertanyaan tentang bagaimana tanah adat komunitas dapat dikonversi menjadi hutan nasional, dan bagaimana aktivitas komunitas di atas lahannya sendiri menjadi sesuai dengan hukum/legal. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 33/2009 memberikan kerangka koordinasi kepariwisataan inter- dan antar kabupaten yang lebih baik, akan tetapi setiap kabupaten mungkin

mempunyai situasi sendiri yang berbeda dan mungkin tidak menempatkan pariwisata sebagai sektor yang diprioritaskan. Karena itu, sebuah percontohan di beberapa kabupaten terpilih dekat dengan lokasi program DMO dari Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif merupakan pendekatan yang tepat untuk mendorong koordinasi yang lebih baik dalam pembangunan kepariwisataan.

Pada tingkat wilayah yang lebih luas (*super-regional*), Indonesia telah sepakat terhadap sejumlah kebijakan sektor kepariwisataan melalui lembaga regional seperti misalnya ASEAN, APEC, Daerah Pertumbuhan Asia Timur (BIMP-EAGA) dan Segitiga Pertumbuhan Indonesia – Malaysia – Thailand (IMT-GT). Kesepakatan seperti itu menggambarkan kepentingan keberlanjutan bersama dalam instrumen kebijakan yang menjadi panduannya. Terdapat beberapa satuan tugas seperti misalnya Tim Komunikasi Pariwisata ASEAN, Satuan Tugas Investasi Pariwisata ASEAN, Satuan Tugas Tenaga Kerja Pariwisata ASEAN yang bekerja untuk menyiapkan berbagai kebijakan ini, yang juga mangkus (*relevant*) untuk penyusunan kebijakan pariwisata nasional.



BAB V

Kebijakan Pariwisata

Berbasis *Democratic Governance*

Dalam kajian kepariwisataan yang disampaikan oleh Janianto Damanik (2005) melalui artikel yang berjudul Kebijakan Publik dan Praksis *Democratic Governance* di Sektor Pariwisata dikemukakan persoalan yang sering muncul dalam kebijakan kepariwisataan adalah bahwa kebijakan tersebut disusun berdasarkan pada paradigma pembangunan yang menguatkan sekelompok orang (elit local, dan kapitalis global). Ini berarti bahwa negara mendefinisikan sendiri kebijakan pembangunan pariwisata,

meskipun implementasi kebijakan itu di lapangan sebenarnya banyak mengalami distorsi, sebab hasil akhir yang menyolok adalah marjinalisasi kelompok miskin dalam proses-proses distribusi dan redistribusi sumberdaya pariwisata (Dahles dan Bras, 1997: 66).

Partisipasi penuh masyarakat di dalam pengelolaan sumberdaya pariwisata semakin jelas terabaikan ketika struktur-struktur pemerintahan berperan sebagai pengelola sekaligus distributor sumberdaya bagi masyarakat dan pasar. Atas nama kepentingan umum, pemerintah berhak mengklaim inisiatif masyarakat sebagai komoditas kebijakan publik di dalam pengembangan atraksi-atraksi wisata, terlepas dari apakah hal itu kemudian mematikan peluang-peluang ekonomi inisiator pengembangan produk wisata. Ketika itu terjadi sesungguhnya garis demarkasi antara kebijakan publik dan kebijakan nonpublik telah hilang, sehingga kebijakan (pariwisata) itu sendiri kehilangan watak publiknya (Priyono, 2004: 123-124).

Berdasarkan pemahaman tersebut bahwa proses pengembangan pariwisata bukan hanya kepentingan dan upaya yang diharapkan dari pemerintah semata, tetapi ini sangat bergantung pada upaya dan kerjasama yang dilakukan pemerintah bersama pihak stakeholders di bidang kepariwisataan.

Untuk itu dalam pengembangan kepariwisataan perlu ditetapkan kebijakan-kebijakan yang mengakomodir prinsip-prinsip pariwisata berkelanjutan seperti yang tertuang dalam *Pacific Ministers Conference on Tourism and Environment* di Maldivest tahun 1997 yang meliputi

kesejahteraan lokal, penciptaan lapangan kerja, konservasi sumber daya alam, pemeliharaan dan peningkatan kualitas hidup, dan *equity inter* dan antar generasi dalam distribusi kesejahteraan (Dirjen-pariwisata,2004). Dengan kata lain bahwa dalam kebijakan kepariwisataan harus mampu mendorong proses distribusi dan redistribusi sumberdaya pariwisata yang didasarkan pada prinsip-prinsip yang adil dan demokratis. Mekanisme pengelolaan yang didominasi oleh otoritas negara jelas tidak menjadi jaminan tunggal bagi bekerjanya prinsip-prinsip ketata pemerintahan yang demokratis (*democratic governance*) yaitu "Pariwisata haruslah dilihat sebagai sumberdaya lokal), sehingga pengelolaannya bukan hanya harus didasarkan pada kepentingan masyarakat lokal tetapi juga pada kemampuan mereka menyediakan tenaga dan modal sosial yang lain (Brohman, 1996: 60).

5.1 Governance dalam Pengelolaan Wisata

Paradigma penyelenggaraan pemerintahan telah bergeser dari *government* ke *governance* yang bercirikan "...adanya multi-aktor dalam penyelenggaraan pemerintahan, aktor tersebut meliputi state, civil society dan privat. Keterlibatan para aktor ini mengakhiri monopoli state dalam penyelenggaraan pemerintahan" (Prasojo, 2007; Muluk). Konsep *governance* bukanlah konsep yang baru, mengingat melalui konsep ini sebuah kebijakan dilahirkan melalui perumusan banyak aktor antara lain pemerintah, masyarakat dan pengusaha. Mekanisme *governance* ini mengisyaratkan bekerjanya sistem pembuatan kebijakan yang mengacu

pada berjalannya hubungan antara pemerintah, masyarakat dan pengusaha. Perkembangan selanjutnya, hubungan tersebut sering kali tidak seimbang dimana pemerintah maupun pengusaha lebih dominan dibandingkan dengan masyarakat. Oleh karena itu perlu untuk dikembangkan relasi setara antar aktor dalam *governance* dengan filosofi utama kerjasama, akomodasi, dan toleransi (Pratikno;2004).

Governance dikelompokkan menjadi empat level meliputi lokal, nasional, regional dan internasional. Pembagian level tersebut dimaksudkan untuk mendapatkan hasil yang efektif. Ketiga level tersebut harus saling menguatkan satu sama lain. *Governance* internasional tidak akan berhasil tanpa adanya partisipasi dari *governance* lokal yang baik. Sehingga partisipasi *governance* lokal yang baik memiliki arti penting dalam pencapaian hasil di level *governance* internasional (Scanlon dan Guilmin 2004).

Perluasan makna tentang *governance* juga dikemukakan Rhodes (2002), yaitu (1) *governance* sebagai *corporate governance*, (2) *governance* sebagai *new public management*, (3) *governance* sebagai *good governance*, (4) *governance* sebagai *international interdependence*, (5) *governance* sebagai *socio cybernetic system*, (6) *governance* sebagai *new political economy*, dan (7) *governance* sebagai *network*.

Governance sebagai *networks* juga memiliki beberapa makna yaitu (1) cara para *stakeholder* berinteraksi untuk mempengaruhi kebijakan, (2) pola atau struktur yang muncul dalam sistem sosial politik sebagai keluaran bersama dari seluruh aktor yang terlibat, (3) koordinasi antar swasta dan

publik baik secara formal maupun informal, (4) konsep atau teori yang mencerminkan koordinasi suatu sistem social (Laffer, 2002; Pierre)

Konsep *networks* sebagai bentuk spesifik dari *governance* dalam menganalisis relasi antar aktor/ organisasi diimplementasikan dalam berbagai bentuk (*mode of governance*) atau *mode of governing*. Koiman mengemukakan beberapa mode of governing yaitu *co-governing* dan *mixed mode governing* (Kooiman, 2000; Pierre). *Co-governing* dicirikan dengan dominasi hubungan yang bersifat horizontal dan kesetaraan antar pihak yang berelasi. Pada *co-governing*, para pihak bekerja sama, berkoordinasi, dan berkomunikasi tanpa terlalu didominasi oleh aktor pengatur.

Ada beberapa tipe dari modus *co-governance*, yaitu (1) *public private partnership* yang menekankan *cooperation* ; (2) *communicative governing*, yaitu suatu proses belajar dan penyesuaian pola perilaku dalam pengelolaan perubahan structural sebagai tanggung jawab bersama; (3) *responsive regulation*, dimana institusi-institusi kunci dalam tatatan sosial (masyarakat, negara, dan asosiasi) berpartisipasi secara langsung. *Mixed mode governing* mencirikan berperannya masyarakat sipil, pasar, dan pemerintah secara *mixed* (bercampur). Pada saat bersamaan peran sentral pemerintah secara langsung menurun, sehingga bergeser menjadi mitra kerja dan fasilitator melalui bentuk pengaturan bersama (*shared governance*). Argumentasi model ini didasarkan pada pemikiran bahwa masalah kolektif bersifat kompleks dan dinamis yang dalam

penanganannya memerlukan pembagian tanggung jawab dan aransemen bersama.

Mengacu kepada makna *governance* sebagai *network* maka konsep dan pemahaman *governance* menemukan relevansinya bagi pengelolaan pariwisata saat ini. Berbagai studi membuktikan bahwa pengelolaan pariwisata yang menjadi monopoli pemerintah justru menjadi penyebab tidak maksimalnya pengembangan wisata.

Studi yang telah dilakukan terhadap pengelolaan pariwisata di Yogyakarta menunjukkan bahwa pemerintah sering kali menjadi aktor yang tidak dapat menjawab persoalan pengelolaan pariwisata. Persoalan tersebut mengenai kapabilitas dari organisasi, kemampuan Sumber Daya Manusia (SDM) yang tidak memumpuni, hubungan yang tidak terjalin secara baik, dan ketidakmampuan untuk membangun infrastruktur (Saktiyawati;2008, Sambo;2003, Susanti;2011). Akibatnya pengelolaan pariwisata menjadi terganggu dan hal ini akan berpengaruh kepada persentase kedatangan wisatawan.

Kajian yang disampaikan oleh Nandi (2008) yang berjudul *Pariwisata dan Pengembangan Sumberdaya Manusia* disebutkan bahwa pembangunan sektor kepariwisataan bergantung pada upaya dan kerjasama yang dilakukan pemerintah bersama pihak *stakeholders* di bidang kepariwisataan. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Heri, Larasati, Lituhayu (2008) yang berjudul *Strategi Pengembangan Pariwisata Di Kabupaten Pati* diperoleh hasil bahwa peranan pemerintah daerah, swasta dan masyarakat masih rendah dalam upaya pengembangan

pariwisata di Kabupaten Pati. Kurangnya komitmen bersama untuk mengembangkan pariwisata sektor pariwisata menjadikan obyek wisata yang seharusnya potensial menjadi tidak terawat dan terbengkelai.

Makna *governance* dalam pengelolaan pariwisata ialah mekanisme pengelolaan kolaboratif pariwisata yang melibatkan sektor pemerintah dan non pemerintah dalam suatu usaha kolektif (Muntasib 2009). Sektor pemerintah yang dimaksud ialah instansi pemerintah pusat maupun daerah seperti Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, Kementerian Kehutanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, serta instansi pemerintah lainnya yang terkait dengan pengembangan pariwisata. Sektor non pemerintah dapat berupa LSM, pengusaha pariwisata, organisasi dan kelompok masyarakat, para pemikir pariwisata dari perguruan tinggi dan lembaga profit lainnya.

5.2 Pengembangan pariwisata yang berbasis *Democratic Governance*

Seperti yang sudah dijelaskan bahwa kebijakan pengembangan kepariwisataan bergantung pada upaya yang dilakukan pemerintah dan tanpa melibatkan pihak diluar terutama masyarakat menjadikan pudarnya watak publik dalam kebijakan pariwisata itu sendiri. Hal ini akan membawa dampak pada ketidakberdayaan masyarakat dalam merespon perkembangan pasar wisata, sehingga peran masyarakat bukan lagi sebagai stakeholders dan shareholders tetapi tetap menjadi penonton ditengah keramaian pemodal yang merebut peluang ekonomi pasar wisata.

Di tingkat praksis pengelolaan distribusi dan redistribusi sumberdaya pariwisata perlu didasarkan pada prinsip-prinsip yang adil dan demokratis. Mekanisme pengelolaan yang didominasi oleh otoritas negara jelas tidak menjadi jaminan tunggal bagi bekerjanya prinsip-prinsip ketatapemerintahan yang demokratis (*democratic governance*) karena sesungguhnya "Negara bukanlah pilar tunggal pembangunan Pariwisata" (Elliot, 1997 : 6).

Pariwisata haruslah dilihat sebagai sumberdaya lokal (Brohman, 1996: 60), sehingga pengelolaannya bukan hanya harus didasarkan pada kepentingan masyarakat lokal tetapi juga pada kemampuan mereka menyediakan tenaga dan modal sosial yang lain (baca: partisipasi). Berdasarkan pemahaman tersebut kebijakan kepariwisataan harus mampu mendorong proses pengelolaan distribusi dan redistribusi sumberdaya pariwisata dengan didasarkan pada prinsip-prinsip yang adil dan demokratis serta membuka diri terhadap partisipasi publik dan kontrol publik secara luas atau apa yang diistilahkan dengan *democratic governance*(Damanik, 2005)

Prinsip *democratic governance* dalam pengembangan pariwisata mensyaratkan adanya pengakuan bahwa semua stakeholder memiliki peran-peran khusus yang jika diingkari akan mengakibatkan merosotnya kinerja sektor pariwisata secara keseluruhan. Tanpa pemerintah akan mustahil tersedia infrastruktur dasar bagi pengembangan kepariwisataannya mulai dari sarana dan prasarana fisik hingga ke kelembagaan (Elliott, 1997 : 5-56). Infrastruktur yang tersedia tidak

berfungsi optimal apabila sektor swasta tidak melakukan investasi dan promosi.

Juga sulit membayangkan pariwisata berkembang apabila masyarakat lokal tidak mengalokasikan sumberdaya yang dimiliki sebagai atraksi wisata. Itulah sebabnya di dalam perencanaan perlu diakomodasi beragam kepentingan yang diartikulasikan secara berbeda namun memiliki nilai yang sama.

Pengelolaan sumberdaya pariwisata sektor publik secara demokratis dapat tercapai, terutama jika tiga syarat berikut ini dapat dipenuhi (Elliott, 1997 : 40-44). Pertama, Peran strategis stakeholder didefinisikan secara jelas dan dijalankan secara konsisten yakni siapa melakukan apa dan dengan konsekuensi bagaimana. Kedua, ada aturan main yang jelas, mengikat dan adil bahwa pemanfaatan sumberdaya pariwisata harus ditinjau setiap saat apabila hasilnya merugikan salah satu pihak. Ketiga, sumberdaya pariwisata dikelola secara transparan dan akuntabel.

Memang sering muncul kesan seolah-olah pemerintah, swasta dan masyarakat sulit duduk dalam satu entitas baru untuk memajukan pariwisata. Kesan ini tidak terhindarkan karena masing-masing pihak mengklaim diri di jalan yang benar dan lebih unggul dibanding yang lain. Sebenarnya hal itu tidak perlu terjadi apabila seluruh pihak menyadari bahwa pembangunan pariwisata bukan sekedar urusan privat namun juga menyangkut ranah publik, karena ia berkaitan langsung dengan regulasi dan pengaturan, pembiayaan dan insentif fiskal, tata-guna lahan pengendalian atas dampak pembangunan, penyediaan infrastruktur,

penetapan standar (layanan), perlindungan terhadap suatu wilayah dan pengendalian arus wisatawan yang biasanya dilakukan oleh negara (Swarbrooke, 2003: 88). Aktor-aktor yang berperan secara optimal di setiap subsektor akan menentukan keberhasilan pariwisata. Fungsi-fungsi yang dimainkan oleh aktor tersebutlah yang sebenarnya menjadi sumber inspirasi penting dalam penyusunan kebijakan pariwisata.

Menurut Janianto Damanik (2005) ada empat catatan penting terkait dengan kebutuhan akan ketatapemerintahan yang demokratis.;

1. Pemerintah dituntut untuk konsisten menialankan fungsinya sebagai fasilitator Pengembangan kepariwisataan. Di tingkat praksis Negara harus melakukan proteksi terhadap sumberdaya pariwisata yang acapkali menjadi sumber eksploitasi sedemikian rupa sehingga masyarakat kehilangan akses untuk ikut serta memanfaatkannya secara optimal. Perampasan hak-hak masyarakat dengan mengatasnamakan kemajuan pariwisata tidak akan pernah menjamin keberlanjutan pembangunan pariwisata itu sendiri dan bertentangan dengan prinsip tetatapemerintahan yang demokratis itu sendiri.
2. Selain bekerja efisien pemerintah wajib menjamin distribusi dan redistribusi sumberdaya secara adil. Dalam pariwisata efisiensi sering mengarah pada pengejaran target dan produktivitas, tetapi hal itu tidak serta-merta memberikan garansi pada pemenuhan kebutuhan rasa keadilan (Brohman, 1996: 62) dan bagi peningkatan taraf hidup masyarakat

3. Proses penyusunan kebijakan pariwisata harus dimulai dari bawah. Dan masyarakat wajib dilibatkan dalam setiap Proses itu, tidak hanya menyangkut apa saja yang akan dikembangkan, tetapi bagaimana caranya dan apa konsekuensinya pengembangan pariwisata itu bagi masyarakat. Tidak kalah penting dalam hal ini adalah pelibatan kelompok masyarakat yang tidak memiliki akses pada kekuasaan namun sangat rentan pada setiap gerak Pengembangan pariwisata.
4. Diatas semua itu, semua pihak yang berkepentingan dengan pengembangan pariwisata dituntut untuk bekerja secara akuntabel dan transparan di dalam pengelolaan sumberdaya pariwisata. Akuntabilitas semua jajaran sektor publik atas kebijakan yang dijalankan akan menjamin kepercayaan publik. Demikian pula transparansi merupakan keharusan, agar kebijakan-kebijakan kepariwisataan tidak menjelma menjadi instrumen yang efektif untuk membohongi publik.

5.3 Stakeholder dalam pengembangan Kepariwisataan

Stakeholder merupakan pemain baik dalam bentuk perorangan maupun organisasi yang memiliki kepentingan pada peningkatan kebijakan (Schmerr 2009). Keseluruhan aktor/group yang mempengaruhi dan atau dipengaruhi oleh suatu kebijakan, keputusan dan kegiatan (proyek) juga disebut sebagai *stakeholder* (Groenendijk 2003). *Stakeholder* biasanya dikaitkan dengan kepentingan dan pengaruh.

Kepentingan sangat berkaitan dengan kebutuhan individu ataupun organisasi (Groenendijk 2003). Besarnya kepentingan individu ataupun organisasi dinilai melalui keterlibatan (partisipasi), manfaat yang diperoleh, persentase program kerja yang berkaitan dengan wisata alam, tingkat ketergantungan dan peran individu/organisasi tersebut dalam pengelolaan wisata alam di KBL. Pengaruh merupakan proses mengubah pikiran, perilaku, perasaan orang lain dan kekuatannya tergantung pada kekuasaan (Nelson and Quick 1994; Reed *et al.* 2009). Analisis penilaian terhadap kekuasaan (*power*) dikembangkan oleh Gabriel 1983; Reed *et al.* 2009 melalui instrumen kekuasaan dan sumber kekuasaan. Instrumen kekuasaan meliputi *condign power* (keuangan, hukuman), *compensatory power* (hadiah, gaji/upah, bantuan kegiatan, penghargaan), dan *conditioning power* (pendidikan, propaganda, opini). Sumber kekuasaan meliputi *personality power* (kecerdasan, karisma, kekuatan fisik) dan *organisation power* (jejaring, fungsi, massa, kesusaian bidang fungsi).

Adapun stakeholders yang pariwisata yang terlibat di dalam pasar pariwisata antara lain (Damanik dan Weber 2006):

a. Wisatawan

Wisatawan merupakan konsumen atau pengguna produk dan layanan pariwisata. Wisatawan memiliki beragam motif, minat, ekspektasi, karakteristik sosial, ekonomi dan budaya yang berdampak langsung terhadap kebutuhan wisata atau permintaan wisata.

b. Industri pariwisata

Semua usaha dan jasa yang berada di dalam bidang pariwisata. Industri pariwisata dikelompokkan ke dalam pelaku langsung dan pelaku tidak langsung. pelaku langsung ialah usaha-usaha yang menawarkan jasa langsung kepada wisatawan, seperti hotel, restoran, pusat informasi dan biro perjalanan. Sedangkan pelaku tidak langsung ialah usaha yang mengkhususkan diri pada produk-produk yang secara tidak langsung mendukung pariwisata, seperti usaha kerajinan tangan, penerbit buku, penjual roti.

Industri pariwisata dapat dimanfaatkan sebagai kekuatan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi di negara maju dan negara berkembang. Hal itu karena industri pariwisata memiliki empat unsur untuk mewujudkan kekuatan pasar yang dinamis di masa depan. Unsur-unsur yang dimiliki industri pariwisata ialah peningkatan kapasitas ekspor, menarik para investor untuk menanamkan modal, meningkatkan pendapatan ekonomi daerah, dan menciptakan lapangan pekerjaan (UNEP 2002).

c. Pendukung jasa pariwisata

Usaha yang tidak secara khusus menawarkan produk dan jasa wisata tetapi seringkali bergantung pada wisatawan sebagai pengguna jasa dan produk yang dimiliki, seperti jasa fotografi, jasa kecantikan, olah raga, penjualan BBM.

d. Pemerintah

Pelaku pariwisata yang memiliki otoritas dalam pengaturan, penyediaan, dan peruntukan berbagai infrastruktur yang terkait dengan kebutuhan pariwisata serta bertanggung jawab dalam menentukan arah yang dituju perjalanan pariwisata.

e. Masyarakat lokal

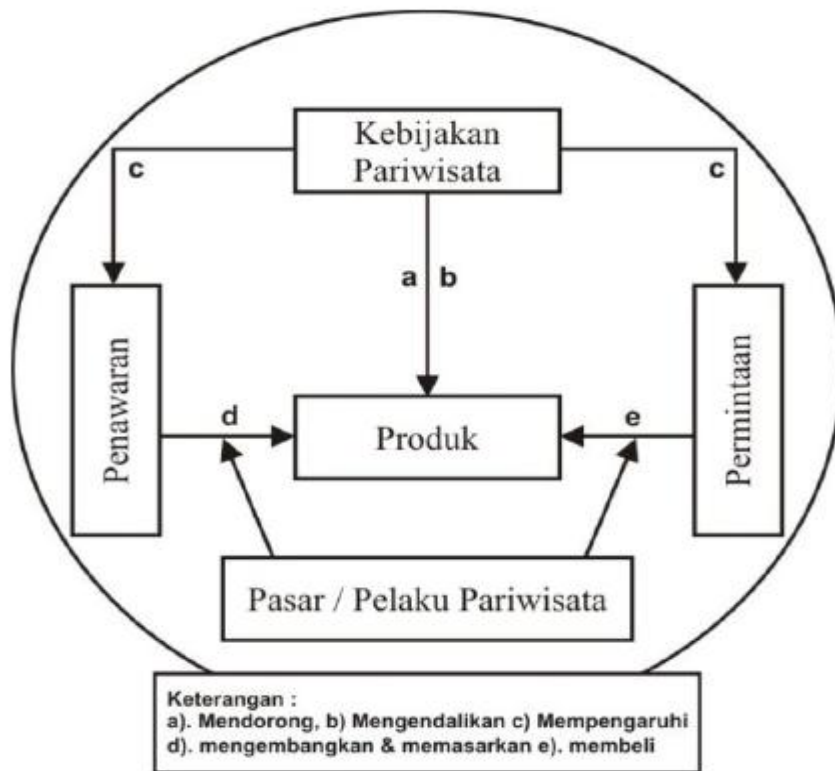
Penduduk asli yang bermukim di kawasan wisata. Masyarakat lokal merupakan pemilik langsung atraksi wisata yang dikunjungi sekaligus dikonsumsi wisatawan baik berupa air, tanah, hutan, lanskap maupun kesenian.

1. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)

Lembaga non pemerintah lokal, regional dan internasional yang melakukan kegiatan di kawasan wisata sebelum pariwisata berkembang di kawasan tersebut. Kegiatan yang biasanya dilakukan berhubungan dengan konservasi dan regulasi kepemilikan serta pengusahaan sumberdaya alam setempat.

Keempat stakeholders tersebut berperan sebagai elemen pendukung pariwisata yang kemudian berinteraksi membentuk suatu sistem yang disebut sistem pariwisata. Sistem pariwisata memiliki empat unsur pokok yang saling terkait yaitu permintaan atau kebutuhan, penawaran atau pemenuhan kebutuhan, pasar dan kelembagaan yang berperan untuk fasilitas keduanya, dan pelaku/aktor yang menggerakkan ketiga elemen

sebelumnya (Damanik dan Weber 2006). Hubungan diantara unsur-unsur pokok pariwisata dapat dilihat pada Gambar berikut :



Gambar 5.1 Sistem Kepariwisata
(Steck *et al.* 1999 dalam Damanik dan weber 2006



BAB VI

Aktualisasi *Democratic Governance* dalam Kebijakan Pengembangan Wisata

6.1 Pariwisata Berbasis Komunitas

Pengalaman di sejumlah negara berkembang mengajarkan bahwa pariwisata mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, jika dikelola secara cermat dengan menerapkan strategi yang berpihak pada orang miskin (*pro-poor tourism*). Strategi ini mencoba mempertajam orientasi pembangunan pariwisata dengan cara memperpendek mata-rantai distribusi hasil pariwisata, misalnya dengan memfasilitasi interaksi langsung antara masyarakat local dengan wisatawan di dalam penyediaan atau pengembangan objek dan daya tarik wisata (Ashley, et.al., 2001).

Caranya adalah dengan melibatkan masyarakat lokal yang menjamin mereka memahami proses pengambilan keputusan tentang bentuk kegiatan pariwisata yang sesuai dengan ketersediaan dan kapasitas sumberdaya setempat (Tosun, 2000; WTO, 2003). Prinsip utamanya adalah bahwa pariwisata hanya mampu bertahan (*sustainable*), jika dampaknya pada peningkatan kesejahteraan dapat secara langsung dirasakan oleh masyarakat, khususnya mereka yang bermukim di destinasi pariwisata.

Oleh karena itu, pemerintah diharapkan mampu mengakselerasi pengembangan Pariwisata Berbasis Komunitas (PBK) atau *community-based tourism*. Wujudnya di lapangan adalah pelibatan masyarakat di dalam pelatihan peningkatan kapasitas, distribusi kredit usaha, perencanaan bisnis, pengembangan produk dan pemasaran pariwisata. Jelas bahwa inisiatif dan peran aktif *stakeholders* sangat menentukan untuk mengatasi keterbatasan masyarakat lokal, misalnya dalam hal kompetensi teknis pengelolaan bisnis pariwisata, sehingga pengembangan PBK tersebut berjalan lebih cepat (Damanik, 2009a).

Pada posisi ini masyarakat memerlukan pendampingan lebih lanjut untuk merumuskan gagasan dan mengalokasikan sumberdaya bagi pengembangan pariwisata. Hal ini mencegah masyarakat untuk tidak terjebak dalam lakon sebagai penonton, tetapi penanggungjawab dan pelaku aktif dalam pariwisata.

6.2 Keunggulan Pengembangan Pariwisata Berbasis Komunitas dalam Mensejahterakan Rakyat

Pengembangan PBK sebagai format baru pariwisata yang menyejahterakan rakyat memiliki justifikasi teoritik yang kuat. Sebagai kritik atas bentuk pariwisata massal yang mengandalkan kekuatan kapital sebagai motor penggeraknya, bentuk PBK menawarkan alternatif dengan mengutamakan ciri padat karya namun jauh lebih sesuai (*appropriate*) dengan kondisi ekonomi dan budaya masyarakat lokal (Brohman, 1996). Khususnya di destinasi pariwisata yang masih menghadapi keterbatasan SDM, pengembangan PBK akan mengoptimalkan pemanfaatan tenaga kerja lokal secara efektif dan meningkatkan efek pengganda pekerjaan. Fleksibilitasnya yang tinggi terhadap perubahan lingkungan eksternal menjamin PBK tidak mudah terhempas oleh gejolak krisis.

Pengembangan PBK memiliki sejumlah keunggulan di dalam menciptakan kesejahteraan rakyat.

Pertama, unit-unit usaha pariwisata pada umumnya berskala kecil-menengah. Hal ini lebih sesuai dengan kapasitas manajemen masyarakat yang mengelola sumberdaya lokal. Lagi pula, unit-unit bisnis tersebut akan membuka peluang lebih lebar bagi komunitas lokal untuk menjadi pelaku utama di dalam bisnis pariwisata. Di samping itu, ia akan meningkatkan efek pengganda ekonomi bagi masyarakat di destinasi pariwisata dan mencegah akses kebocoran devisa ke luar negeri (Brohman, 1996).

Kedua, PBK efektif membuka peluang kerja dan berusaha bagi warga miskin di destinasi pariwisata. Hal ini sangat strategis, mengingat akses mereka terhadap sumber-sumber ekonomi sangat terbatas. Peluang berusaha terutama tercipta pada aktivitas pengadaan barang dan jasa untuk kebutuhan wisatawan, misalnya penyediaan bahan makanan lokal, bahan baku bangunan, termasuk tenaga kerja di berbagai usaha pariwisata (Torresa dan Momsen, 2004.). Penggunaan tenaga lokal juga memiliki keuntungan lain, yakni efek psikologis bagi masyarakat dalam bentuk kebanggaan sebagai pemilik sumberdaya pariwisata setempat, sekaligus alat untuk meredam potensi kecemburuan sosial (*social envy*) (Damanik dan Weber, 2006).

Ketiga, karena sangat tergantung pada konservasi alam, PBK mampu mencegah degradasi mutu lingkungan. PBK mengandalkan keunikan lingkungan sebagai atraksi pariwisata. Baik komunitas lokal maupun wisatawan memiliki kepentingan yang relatif sama, yakni nilai ekonomi dan estetika yang disediakan oleh lingkungan. Oleh karena itu, pengembangan PBK akan menjadi media yang tepat bagi komunitas lokal untuk mengkonservasi lingkungan yang kemudian menjadi daya tarik bagi wisatawan. Ketergantungan komunitas dan wisatawan pada mutu lingkungan secara otomatis menciptakan tindakan yang protektif terhadap kelestarian sumberdaya alam. Pada gilirannya hal ini berdampak positif bagi kesejahteraan masyarakat dalam bentuk reduksi konflik pemanfaatan sumberdaya alam, misalnya: ruang dan air, dan sumberdaya buatan berupa infrastruktur jalan dan fasilitas publik lainnya (Brohman, 1996).

Keempat, PBK membuka ruang lebar bagi harmoni sosial dan efektif meminimalkan dampak sosial dan budaya yang negatif. Jelasnya, PBK mendekatkan jarak sosial dan budaya antara komunitas dengan wisatawan melalui jalinan komunikasi yang intensif, setara dan saling pengertian, misalnya melalui media pembelajaran bahasa dan kerajinan lokal. Di banyak destinasi pariwisata yang dikelola berbasis komunitas, wisatawan menginap di rumah-rumah penduduk, belajar membuat, menari dan lebih intens menyelami *living culture* masyarakat setempat. Mereka tidak segan-segan menanggalkan identitas aslinya, sebagai suatu cara untuk memahami sekaligus memperoleh pengalaman yang unik dan utuh dari kegiatan wisata tersebut. Intensitas hubungan antara tuan rumah dengan tamu melahirkan kepekaan sosial dan budaya yang positif (Vorlaufer, 1996).

Kelima, karena didasarkan pada dukungan sumberdaya lokal, PBK menjadi media yang tepat untuk memberdayakan masyarakat. Ia memungkinkan masyarakat untuk mengorganisasi diri (*self-organizing*) dengan lebih solid, mengevaluasi-diri (*self-evaluation*) secara kritis, membangun jejaring dengan pihak eksternal, dan meningkatkan kapasitas manajerial, sehingga pariwisata sebagai entitas bisnis dapat berkembang secara berkelanjutan di dalam komunitas lokal. PBK di TN Gunung Halimun dapat ditunjuk sebagai contoh di mana masyarakat setempat membentuk wadah organisasi swadaya untuk memfasilitasi penyediaan *homestay* dan fasilitas pendukung pariwisata. Mereka berlatih menjadi pemandu wisata, perajin cinderamata dan penyedia jasa kuliner.

Kerjasama dengan pihak luar dibangun melalui komunikasi yang intensif, sehingga mereka mampu memahami dan mengelola bisnis pariwisata berskala mikro. Mereka juga menyepakati aturan main yang menegaskan hak dan tanggungjawab secara proporsional (WTO, 2003).

Keenam, PBK memosisikan masyarakat sebagai partisipan aktif dalam pengembangan pariwisata. Peluang sebagai pengelola maupun pekerja langsung atau pendukung di unit-unit bisnis di dalam PBK sangat terbuka bagi masyarakat lokal. Faktor ini sangat krusial, sebab partisipasi merupakan garansi bagi keberlanjutan pembangunan pariwisata (Sheldon dan Abenoja, 2001). Sebagai contoh, para petani kecil, khususnya perempuan, yang dalam masa tunggu musim kerja di pertanian terpaksa menganggur, dapat beralih ke usaha-usaha pariwisata yang difasilitasi oleh PBK. Konsep dan praksis PBK yang dipaparkan secara ringkas di atas memiliki dimensi-dimensi kesejahteraan. Dimensi tersebut, antara lain, adalah keberpihakan kepada komunitas yang lemah atau miskin, kesesuaian (*appropriateness*) desain pariwisata dengan situasi riil sosial, budaya, ekonomi dan teknologi komunitas setempat, penguatan kapasitas dan akses ekonomi, serta penghormatan terhadap martabat komunitas lokal. Dimensi seperti inilah yang seharusnya ditonjolkan, sehingga pariwisata Indonesia memiliki karakter yang ramah dan menyejahterakan.

6.3 Hambatan Pengembangan Pariwisata Berbasis Komunitas

Tentu saja pengembangan PBK tidak tanpa kendala. Hambatan pertama bersumber dari komitmen kerjasama *stakeholders* yang rendah. Pengembangan PBK cenderung menuntut proses yang lebih lama dan hasilnya tidak dapat dipetik dalam waktu singkat. Hal ini membuat PBK tidak seindah harapan pemangku kepentingan. Sebagai contoh kecil, tidak banyak warga masyarakat yang mampu berperan aktif di dalam perencanaan pariwisata, bahkan di tingkat komunitas lokal sekalipun. Kehadiran mereka di dalam rapat yang difasilitasi oleh instansi pemerintah atau Ornop tidak otomatis menyuarakan aspirasi, ekspektasi dan tanggungjawab mereka di dalam pengembangan PBK. Terlepas dari metode partisipasi yang digunakan, hambatan subjektif masyarakat yang besar adalah mispersepsi, bahwa pengembangan pariwisata merupakan tanggungjawab pemerintah, atau “penuh perdebatan” dan “jauh di luar jangkauan berpikir masyarakat”. Bagi masyarakat perdesaan khususnya, keterlibatan dalam perencanaan kurang diminati, karena kebutuhan paling riil adalah bagaimana pariwisata memberikan dampak positif pada perubahan kehidupan sehari-hari (Li, 2006).

Hambatan kedua terkait dengan inkonsistensi kebijakan pemerintah. Tanpa mengurangi apresiasi terhadap langkah pemerintah lokal yang dengan sadar mendahulukan perencanaan sebelum program aksi, saya ingin menggambarkan rendahnya konsistensi kebijakan pemerintah di sebuah kabupaten di Kawasan Timur Indonesia. Meskipun tidak

merepresentasi gambaran daerah di Indonesia, namun kasus seperti ini bukanlah hal yang ekstrem.

Pada pertengahan tahun 2005 pemerintah mengalokasikan dana proyek penyusunan *master plan* pariwisata dalam jumlah besar. Tidak jelas logika yang mendasari pengutamaan program ini daripada program peningkatan gizi, layanan kesehatan dasar, pendidikan dasar dan ketahanan pangan yang justru merupakan kebutuhan dasar masyarakat di daerah miskin tersebut. Tidak satu pun LSM mengkritik program yang ambisius itu. Kemudian satu hingga dua tahun setelah dokumen *master plan* tersusun, rekomendasinya tidak ditindaklanjuti.

Alasan klasik adalah keterbatasan APBD yang sudah terdeteksi dini tanpa memakai jasa konsultan. Ironisnya, program-program yang direkomendasikan tersebut lenyap dari agenda pembangunan daerah, seiring dengan pergantian rezim penguasa lokal yang mempunyai visi yang berbeda. Singkatnya, implementasi program PBK yang diharapkan mampu menginduksi peluang ekonomi bagi masyarakat tidak pernah terwujud.

Kendala berikutnya adalah kelangkaan modal. PBK dikelola oleh masyarakat dengan modal yang terbatas dan dengan kelangkaan jaringan untuk memperoleh kredit dari berbagai lembaga keuangan formal. Pada umumnya pengusaha kecil di sektor pariwisata tidak pernah memperoleh kemudahan fasilitas kredit untuk menjalankan roda kegiatannya (Saville, 2001). Fakta ini seakan mempertegas kontradiksi yang serius dalam kebijakan pariwisata, sebab di satu sisi pariwisata dijadikan alat untuk memperluas peluang kerja dan berusaha, tetapi di sisi lain skema-skema

pembiayaan untuk memudahkan pencapaian sasaran itu tidak disediakan secara memadai.

Padahal, sia-sia dan mustahil mengharapkan pariwisata mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat, jika dukungan lembaga keuangan bagi pengusaha kecil-menengah tidak tersedia (Braman dan Fundación Acción Amazonia, 2001; Nicanor, 2001)

6.4 Pengembangan Seni Tradisi sebagai Komoditas Pariwisata Budaya

Tulisan Triono Saputro (2005) yang berjudul Pemberdayaan Masyarakat Seni Tradisi dalam Industri Pariwisata Budaya dijelaskan bahwa seni tradisi dapat berwujud sebagai (1) seni tradisi ritual untuk upacara-upacara keagamaan dan adat, dan (2) seni tradisi yang dikemas khusus untuk dinikmati masyarakat luas maupun wisatawan (*arts for mart*). Mengenai pengembangan seni tradisi sebagai suatu komoditas pariwisata budaya, pada umumnya paket pariwisata budaya dijual oleh travel biro atau hotel sebagai produser atau event organizer dan mereka lebih berperan besar dalam pengahantaran seni tradisi sebagai komoditas wisata dari pada masyarakat sebagai pemilik seni tradisi.

Untuk menilai sejauhmana posisi tawar masyarakat seni tradisi Triono Saputro (2005) menyampaikan hasil penelitian yang dilakukan Lembaga Manajemen PPM bekerja sama dengan Yayasan Seni Taratak, di 10 provinsi di Indonesia (Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Utara, Jambi, Sumatra Barat, Lampung, Jawa Barat, Jakarta, Yogyakarta, Jawa Tengah,

dan Jawa Timur). Sebelum itu Lembaga Manajemen PPM pada periode tahun 2000 – 2001 telah melakukan pengamatan mendalam di beberapa organisasi seni tradisi di Bali, Yogyakarta, Solo, Bandung, Jambi, dan Padang. Adapun hasil penelitian maupun pengamatan tersebut dapat diketahui bahwa posisi tawar masyarakat seni tradisi relatif lemah dibandingkan dengan para produser sebagai pembelinya.

Kawasan Using memiliki beberapa seni tradisi yang berkembang diantaranya adalah *kuntulan, janger, angklung, idher bumi, barong, seblang* dan *gandrung* penuh dengan syair dan iringan musik. Kelahiran seni tradisi ini tidak bisa dipisahkan begitu saja dengan masyarakat setempat. Seni-seni itu hadir tidak jauh dari keseharian hidup mereka. Menurut Sutarto (2003) masyarakat Using bukan hanya ulet dan mahir dalam bercocok tanam melainkan juga piawai dalam berkesenian. Eksistensinya bukan hanya membuat Kabupaten Banyuwangi menjadi gudang pangan, melainkan juga gudang produk-produk kesenian tradisional yang menjadi kebanggaan Provinsi Jawa Timur. Produk-produk kebudayaan Using memiliki peranan strategis, baik yang bermuatan kultural maupun ekonomi. Jika dikelola, dibina, dan dimanfaatkan dengan baik, produk-produk kebudayaan Using dapat memberi kontribusi yang berarti bagi baik pembangunan daerah maupun pembangunan nasional.

Beberapa pustaka Hengki Hermantoro dengan judul “Pembinaan dan Pengembangan Pariwisata di Indonesia” (2008); Endang Caturwati dengan Judul “Seni, Budaya, dan Pariwisata sebagai Modal Sosial Masyarakat Jawa Barat”; Darsiharjo dengan judul “Program Pengembangan Kepariwisata

Jawa Barat”; E.K.S. Harina Muntasib dengan judul “Sistem Tata Kelola Wisata Indonesia (2005)”; Y. Herman Ibrahim dengan Judul “Pembangunan Pariwisata dalam Perpestif Budaya di Jawa Barat” (2003); dan I Gede Ardhika dengan judul “ Pengembangan dan pemberdayaan Kebudayaan Dalam Konteks Kepariwisata”. Artikel-artikel tersebut pada garis besarnya membahas bahwa Budaya dengan seni tradisinya memungkinkan untuk dapat dikembangkan sebagai produk Pariwisata.

Namun yang perlu diperhatikan bila pengelolaan kebudayaan sebagai komoditas wisata jika tidak ditangani dengan kebijakan yang tepat akan berpotensi membawa dampak negative dimana komersialisasi seni tradisi juga berakibat pada pendangkalan dan pelecehan terhadap seni tradisi itu sendiri dan bahkan memungkinkan daya tawar masyarakat tradisi menjadi lemah akibatnya pengembangan pariwisata justru memarginalkan peran masyarakat itu sendiri. Henry (2004:307) menyampaikan bahwa beberapa kasus menunjukkan massa yang pasif bukan berarti tidak mampu bersikap negatip jika mereka mengetahui akan terbebani atau sudah menerima akibat negatif dari tindakan pihak lain, sehingga dapat mempunyai potensi yang mengganggu stabilitas operasi suatu kegiatan, baik program pemerintah maupun operasi perusahaan yang mengakibatkan eksternalitas negatip. Oleh karena itu dalam kebijakan kepariwisataan dibutuhkan solusi berupa alternative kebijakan dalam pengembangan kawasan wisata Using yang berbasis *Democratic governance* yaitu Kebijakan yang secara substansi mensyaratkan pengelolaan pengembangan pariwisata dengan memperhatikan

kepentingan dan peran strategis stakeholder terutama masyarakat, sehingga domain keadilan dalam pemanfaatan sumberdaya pariwisata dapat diisi secara proporsional.

DAFTAR PUSTAKA

- Andreu, R., Claver, E., dan Quer, D. 2010, Entry of Spanish Tourism Firms into New Businesses, *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, Vol. 22, No. 1, hal. 7-23.
- Ateljevic, J. (2009), Tourism Entrepreneurship and Regional Development: Example from New Zealand, *International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research*, Vol. 15, No. 3, hal. 282-308
- Biederman, Paul S., Jun Lai, Jukka M. Laitamaki, Hannah R. Messerli, Peter D. Nyheim, dan Stanley C. Plog, 2007, *Travel and Tourism: An Industry Primer*, Pearson Education, Inc., Upper Saddle River, NJ.
- Brohman, J, 1996, New Directions in Tourism for Third world Development. *Annals of Tourism Research*, Vol. 23 No. 1, hal. 48-70.
- Chafid Fandeli, 1997. *Dasar-dasar Manajemen Kepariwisata Alam*, Yogyakarta: Liberti.
- Dahles, H. dan Bras, K 1997, The State, the Market, and the Role of NGOs in the Establishment of Sustainable Tourism Development: a Discussion. Dalam Dahles, H (ed), *Tourism, Small Entrepreneurs and Sustainable Deaelopment; Cases from Deaeloping Countries*. Tilburg: ATLAS, hal 65-73i.
- Dahles, H. dan Bras, K. (ed) (1999). *Tourism and Small Entrepreneurs: Development, National Policy and Entrepreneurial Culture, Indonesian Cases*. New York: Cognizant Communication Corporation.
- Damanik, Janianton dan Helmut F Weber, 2006, *Perencanaan Ekowisata: dari Teori ke Aplikasi*. Yogyakarta: Andi Offset
- Damanik, Janianton, 2005, Kebijakan Publik dan Praksis Democratic Governannce di Sektor Pariwisata, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 8, Nomor 3, UGM, Yogyakarta
- Desbiolles, F.H. 2006. More Than an Industry: The Forgotten Power Of Tourism as a Social Force. *Journal Tourism Management* 27: pp 119–1208.
- Dress, G. (1979). *Wirtschafts- und sozialgeographische Aspekte des Tourismus in Entwicklungs-Laendern*. Dargestellt am Beispiel der Insel Bati in Indonesien, Muenchen
- Dwyer, L., dan Kim, C. 2003. Destination Competitiveness: Determinants and Indicators. *Current Issues in Tourism*, 6(5). pp. 369–414.

- Goeldner, Charles A. and J.R. Brent Ritchie, (2006). *Tourism: Principles, Practices, Philosophies* (10th ed.), Wiley, Hoboken, NJ.
- Hanna, Y. L. 1984. *Dance, Sex and Gender*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Herlina, L. N. 2002. *Kehidupan Kaum Menak Priangan: 1800-1942*. Bandung: Pusat Informasi Kebudayaan Sunda.
- Heri, Larasati, Lituhayu, 2005, Strategi Pengembangan Pariwisata Di Kabupaten Pati, FISIP, Universitas Diponegoro, Semarang
- Hadinoto, 1997. *Perencanaan Pengembangan Destinasi Pariwisata*, Jakarta: PT. Gramedia
- Karyono, A. Hari. (1997). *Kepariwisataan*. Jakarta: Grasindo
- Kusmayadi, Sugiarto E, 2000. *Metodologi Penelitian Dalam Bidang Kepariwisataan*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Lundberg, D.E., M.H. Stavenga, M. Krishnamoorthy. 1997. *Ekonomi Pariwisata*. dalam: I Wayan Geriya, *Diplomasi Keunggulan Budaya*. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Marpaung Happy dan Herman Bahar. 2002. Pengantar Pariwisata. Alfabeta, Bandung.
- Nandi,, "Pariwisata dan Pengembangan Sumberdaya Manusia, Jurusan Pendidikan Geografi FPIPS UPI, Jakarta
- Pendit Nyoman S. 2002. Ilmu Pariwisata Sebuah Pengantar. Pradnya Paramita. Jakarta
- Pitana, I.G., dan Putu, G.G. 2005. *Sosiologi Pariwisata*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Priyono, H. B. (2004). 'Mencari Badan Publik: Refleksi bagi Rehabilitasi Arti Pembangunan. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 8 No. 2, hal. 109-138.
- Sutarto. 2003. "Etnografi Masyarakat Using". Laporan Penelitian. Surabaya: Dinas P dan K Provinsi Jawa Timur.
- Suwantoro, Gamal. (2005). *Dasar-Dasar Pariwisata*. Yogyakarta : Andi Ofset

Sutomo, dkk (1999), *Permintaan untuk Perjalanan Rekreasi bagi Wisatawan Nusantara : Studi Kasus Yogyakarta*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Pariwisata Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Triono Saputro (2005), *Pemberdayaan masyarakat Seni Tradisi dalam Industri Pariwisata*

Yoeti, Oka A. 2000. *Ekowisata Pariwisata Berwawasan Lingkungan Hidup*. Jakarta.

Artikel/Http:

Bali Tourism Watch: *Komponen Pariwisata*. www.google.com

Bali Tourism Watch: *Perubahan-Perubahan dalam Industri Pariwisata*.

Bali Tourism Watch: *Peran Industri Pariwisata dalam Pembangunan Pariwisata*

Elha, Shofwan Karim. *Pembangunan Kepariwisata Sumatera Barat: Pengembangan Potensi Wisata Budaya*.

Grand Launching Tahun Kunjungan Indonesia (Visit Indonesia Year 2008), 2007.

<http://www.budpar.go.id/page.php?ic=512&id=3375>

Harun Med, Rochajat *Prospek dan Permasalahan Pariwisata Indonesia*. www.kabarindonesia.com

"Istilah Dan Definisi Berkaitan Dengan Pengusahaan Pariwisata". www.google.com

J. Rachbini, Didik. *Kelemahan Mendasar Pariwisata Indonesia*. www.jawapost.com

"Kemungkinan Meningkatkan Ekowisata". www.google.com

Laporan Executive Kajian Model Pengembangan Seni Dan Budaya Daerah Kota Bandung (Kerjasama Kantor Litbang dengan PT. BELAPUTERA INTERPLAN) Tahun 2005. www.google.com

"Pengembangan Pariwisata Daerah" <http://www.karangasem-bangkit>

UNWTO (2009): *The Policy on Development of Tourism Human Resources in Indonesia*. <http://statistics.unwto.org/sites/all/files/pdf/laksaguna.pdf>

UNWTO (2012): *Certification System TedQual*. http://dtxtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/docpdf/tqcertificacion-en_0.pdf