

Jurnal Kepariwisataan Indonesia

ISSN 1907-9419
Vol. 7, No. 3, September 2012



Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kepariwisataan
Terakreditasi LIPI No. 487/AU2/P2MI-LIPI/08/2012



Ditbitkan oleh:
Pusat Penelitian dan Pengembangan Kebijakan Kepariwisataan
Badan Pengembangan Sumber Daya
Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif

JKI

Vol. 7

No. 3

Hal. 629-736

Jakarta,
Sept. 2012

ISSN
1907-9419

DAFTAR ISI

✳	PENGANTAR REDAKSI	i
✳	DAFTAR ISI	iii-iv
✳	LEMBAR ABSTRAK	v-x
21	DESTINASI GEOWISATA GUNUNGAPI MERAPI BANGKIT DARI BENCANA LETUSAN TAHUN 2010 M. Baiquni	629-644
22	PERSEPSI NILAI WISATAWAN PADA PEMBELIAN PRODUK WISATA DI BANDUNG RAYA Rahma Wahdiniwati	645-654
23	NEGARA SEBAGAI AGEN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PARIWISATA Bambang Subarto	655-667
24	KAJIAN KEPUSTAKAAN PARIWISATA 1976-2011 DI INDONESIA Mawardin M.Simpala	669-681
25	<i>TRI HITA KARANA</i> SEBAGAI METODE PENGELOLAAN KEBUN RAYA DALAM UPAYA OPTIMALISASI DESTINASI WISATA DI KOTA BOGOR Meizar UP	683-693
26	PUSAKA BUDAYA DAN PENGEMBANGAN PARWIWISATA DI KAWASAN PERBATASAN : Studi Kasus Kepulauan Maluku Tenggara Marlen Ririnasse	699-726

NEGARA SEBAGAI AGEN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PARIWISATA

Bambang Suharto
Dosen Universitas Negeri Gorontalo

Abstract

This study aimed to explore state government success to carry out its function as the agent of tourism policy development in Indonesia. Furthermore, a revelation was expected through a narrative qualitative method. Its findings showed that from historical evidences, Indonesian's tourism tends to be a tool and symbol of government legitimacy power and even as a guarantee for smooth disbursement of foreign investments funding. Being used as a tool of kingdom's legitimacy before the beginning of pre-colonialism era, tourism has been functioned as a source of agrarianists' benefits for colonialists. This pattern was changed after Indonesian declaration of independence following the socialist idealistic point of view of Soekarno, Liberalism Pancasila of Sukarno, and finally under the crown of Order of Information which was seemed to sell the nation to international capital organizations. Each of these leaders has incited a long journey of Indonesian tourism history. The end of this discussion implicated also that state's tourism policy weakly suggest to follow the global approach which is emphasizing on the competitive advantage of nation. It tended not to be optimal, high cost consuming, less having low quality of standardizing because of minimum scientific studies underlying. Tourism policies tended to be highly oriented on foreign tourists. People did not equipped well by an ability to compensate or just to enjoy the right to travel in their own country.

Key words: state, policy, development, tourism

PENDAHULUAN

Dalam beberapa tahun terakhir ini, kebijakan negara tentang pariwisata telah banyak dikaji di berbagai negara dalam hal proses implementasi pada institusi (seperti, Pfister, 2006:88; Kruger 2004:1; Kenig, 1998:287), tataran evaluasi pada relevansinya dengan masyarakat dan globalisasi (lihat, Levin, 2001:237; Atkinson dan Coleman, 1992) maupun tataran evaluasi mengenai kontribusinya pada pembangunan pariwisata dan lain sebagainya (misalnya, Bousset, dkk, 2007:387; Zhang, Chong, dan Ap, 1999:471). Namun, penelitian pariwisata pada tataran formulasi tentang hal-hal yang berhubungan dengan kebijakan khususnya

peran negara sebagai agen kebijakan pembangunan pariwisata di Indonesia jarang diteliti. Padahal negara sebagai agen kebijakan pembangunan pariwisata di Indonesia mempunyai peran yang tidak kalah pentingnya, sebagai negara besar yang juga mengembangkan pariwisata. Bahkan akhir-akhir ini, apabila anomaly pembangunan pariwisata terjadi, masyarakat cenderung langsung bergunjing mengkritisi kebijakan-kebijakan negaranya (Dixon dan Dogan, 2002).

Memang tidak dapat dipungkiri bahwa negara sebagai agen kebijakan pembangunan pariwisata adalah yang pertama akan membangun tindakan bersama untuk kepentingan sendiri-sendiri

Manuskrip diterima : 15 Juli 2012, revisi terakhir : 8 Agustus 2012

bagi para pemangku kepentingan, yaitu masyarakat, negara, dan swasta secara sektoral, nasional, dan global. Kepentingan itu, antara lain kesejahteraan, pertumbuhan ekonomi, kesempatan bekerja dan berusaha, hak asasi, perlindungan lingkungan diri budaya serta pernyataan politik yang memuat kepentingan negara. Oleh karena itu, arah, petunjuk, pedoman, dan instruksi pendukung IPOLEKSOSEBUD HANKAM-RATA dalam mencapai pembangunan pariwisata di Indonesia seringkali bergantung kepadanya (Makarem, 2008). Seringkali karena alasan itu pulalah mengapa keberhasilan negara penting, sebagai lembaga pemegang kewenangan publik dalam merencanakan, melaksanakan instrumen legal hukum, memantau, melaksanakan, mengawasi, dan mengevaluasi pembangunan pariwisata yang sekaligus memastikan kompleksitas kepentingan dan permasalahan yang berbukit-bukit tersebut secara adil.

Negara sebagai agen kebijakan pembangunan pariwisata di Indonesia terkesan meleset dan menjalankan uraian-misang, peraturan, restrukturisasi, dan program saja daripada mengevaluasi melalui kajian ilmiah dan merumuskan kembali kebijakan tersebut untuk menjadi lebih baik. Indikasi ini ditunjukkan oleh minimnya penelitian dan kajian kritis tentang kebijakan pada sektor pariwisata yang digunakan untuk mendalami evaluasi tersebut. Sehubungan dengan hal itu, penting kiranya para peneliti di akademisi menyumbangkan pemikiran dan hasil penelitian dan kajian-kajian di masyarakat yang semakin kritis. Negara sebagai agen kebijakan pembangunan pariwisata dalam merumuskan kebijakannya sudah tidak lagi mengabaikan tiga kepentingan tertentu terpa dasar kajian. Kepunasan kebijakan didasarkan pada bukti terbaik

yang berbasis riset tinggi, bukan pratinjau lobi, nasihat yang bertentangan, komersial yang meyakini sebagai ilusi pengembungan, dan kebenaran yang dibubarkan melalui pembusukan opini lewat media massa (Jusell, 2009).

Freeman (1996) berangklai merupakan peneliti pertama yang telah menulis sukses reformasi kebijakan Vietnam secara tiba-tiba menuju ekonomi politik kapitalis dalam pengembangan pariwisatanya. Keulseben ini sering dikaitkan dengan *Doi Moi Policy and the Small Enterprise Boom in Ho Chi Minh City*, yaitu kebijakan Partai Komunis yang terjadi tahun 1985. Tujuan utama reformasi ini untuk meningkatkan produktivitas yang tertinggal, meningkatkan standar hidup, dan untuk menekan laju inflasi. Pemerintah Vietnam mengundul langkah dengan memperluas hubungan komersial eksternal dan membuka investasi kapitalis asing secara besar-besaran di bawah pengawasannya. Parameter keberhasilan kebijakan ekonomi ini disajikan dengan bukti kemajuan pada usaha kecil, perbankan informal, dan perdagangan bebas dalam pembangunan nasionalnya.

Satu peneliti lain adalah Zhang, Cheng, dan Ap (1995) yang menilikberatkan kajiannya pada sukses reformasi kebijakan pemerintah Cina secara bertahap dengan model ekonomi pasar sosialis. *Pertama*, yaitu kebijakan pintu terbuka Cina oleh Deng Xiaoping sejak tahun 1978 - 1985. Saat itu, pemerintah memabahi sifat pariwisata sebagai politik dan ekonomi. Kedua, tahun 1986 - 1991 perspektif pemerintah berubah, yaitu sifat pariwisata didasarkan pada ekonomi atas politiknya. Ketiga, tahun 1992 hingga sekarang pemerintah memabahi pariwisata harus dikembangkan

secara bertahap di pasar ekonomi sosialis.

Kedua penelitian tersebut di atas didasarkan pada basis awal ekonomi sosialis yang sifat kebersamaannya masih tertanam kuat. Peran sektor swasta di negara sosialis ini sangat kecil dan tingkat keterlibatan pemerintah lebih besar (Jenkins & Henry, 1982). Perbedaan yang unik dari kedua penelitian tersebut menunjukkan bahwa Cina menggabungkan pariwisata secara bertahap dengan model pasar ekonomi sosialis. Sementara, ekonomi politik pariwisata Vietnam lebih cenderung menuju liberalisasi ekonomi. Berbeda dari kedua penelitian tersebut di atas, penelitian ini mengkaji negara sebagai agen kebijakan pembangunan pariwisata dari sudut pandang analisis negara kesatuan yang berbasis ekonomi kerakyatan dan politik luar negeri bebas aktif.

Ancangan analisis negara sebagai agen kebijakan pembangunan pariwisata yang berbasis ekonomi kerakyatan dengan politik luar negeri bebas aktif dipilih karena dapat mengungkap keberhasilan peran kebijakan-kebijakan pariwisata pemerintah Indonesia dalam memerankan rakyatnya sebagai subjek di peredaran dunia. Keterlibatan peran pemerintah dalam pembangunan pariwisata dibagi dalam tiga sejarah penting, yaitu orde lama, orde baru, dan reformasi.

Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui keberhasilan peran negara sebagai agen kebijakan pembangunan pariwisata di Indonesia selama orde lama, orde baru, dan reformasi. Diharapkan hasil kajian kebijakan-kebijakan pada periode sejarah tersebut dapat memberikan masukan langsung kepada semua pihak untuk melakukan perubahan rumusan

kembali menuju yang lebih baik.

KONSEP KEBIJAKAN

Ada tiga konsep penting yang perlu kita sepakati maknanya berkenaan dengan kajian ini, yaitu (a) konsep negara, (b) konsep kebijakan, dan (c) konsep pembangunan kepariwisataan. Kesepakatan penentuan diperlukan untuk menegakkan bias atau kesimpangsiaman dalam mengartikan kata-kata tersebut.

Dalam arti leksikal, kata *negara* berarti suatu pemerintahan yang mempunyai wilayah, rakyat yang merdeka, berdaulat, dan dapat pengakuan dari dunia internasional, di antaranya PBB. Rakyat yang hidup di dalam negara adalah sebuah kehidupan bersama yang berkenaan dengan siapa saja, dan apa saja yang ada di negara tersebut menjadi bagian negara dan atau bagian negara lain yang secara absolut harus diraksakan dengan kebijakan untuk menciptakan perdamaian, keadilan, dan kesejahteraan.

Selubungan dengan hal itu, negara berperan sebagai agen artinya berwujud sebagai wakil rakyat untuk membuat kebijakan. Asumsi dasar dari kebijakan ini adalah kebijaksanaan, yaitu supaya satu dengan yang lainnya tidak saling merugikan. Nilai ini membentuk model bahwa kegagalan kebijakan suatu negara dapat menentukan keunggulan bersaing negara tersebut. Secara khusus, pengertian kebijakan dalam artikel ini merupakan segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak boleh dikerjakan oleh pemerintah untuk mengoptimalkan potensi dengan tujuan, nilai, dan praktek-praktek tertentu (Dye, 1995:2-4). Kata pembangunan dalam pariwisata merupakan segala bentuk pembangunan yang berhubungan dengan berbagai macam kegiatan wisata.

Dalam kalimat ini, jika semua kata disempitkan menjadi satu kesatuan makna, yaitu negara sebagai agen kebijakan pembangunan pariwisata yang berbasis ekonomi kerakyatan dengan politik luar negeri yang bebas aktif. Inilah suatu kewenangan pemerintah sebagai perumus segala sesuatu yang harus dikerjakan dan yang tidak boleh dikerjakan untuk membangun pariwisata dengan memperlakukan rakyat sebagai pelaku ekonomi yang berdaulat yang mempunyai kebebasan kepentingan ekonomi di negara manapun.

Adapun tujuan dari pembangunan pariwisata tersebut antara lain: meningkatkan pertumbuhan ekonomi, meningkatkan kemakmuran masyarakat, mengertaskan kemiskinan, menciptakan lapangan kerja, melestarikan lingkungan hidup, mengembangkan kebudayaan, mempromosikan citra negara, memperkuat kesatuan negara, mempromosikan identitas nasional, dan saling pengertian antara bangsa (UU No. 10 Tahun 2005, pasal 4). Tujuan ini tercapai bila kebijakan pembangunan pariwisata menghormati nilai-nilai agama, tradisi, budaya, kesatuan lokal, hak asasi manusia, alam, kehidupan generasi berikutnya, perbedaan, persamaan hak untuk hidup, toleransi, rasuah damai, dan cinta damai. Aktivitas pariwisata di sini tidak sekedar mengejar ekonomi saja, sehingga tidak seharusnya ada judi, prostitusi, penggunaan obat-obat terlarang, kriminal, atau tempat makelar.

Negara sebagai agen kebijakan pembangunan pariwisata yang berbasis ekonomi kerakyatan dengan politik luar negeri bebas aktif ini di analisis secara sistematis melalui pendekatan Hall. Menurut Hall (1994), kebijakan pembangunan pariwisata meliputi (1) tuntutan kebijakan dari dalam dan luar sistem politik di Indonesia;

(2) keputusan kebijakan otoritas politik yang berwibawa; (3) output kebijakan; dan (4) dampak kebijakan yang tidak disengaja.

PARIWISATA SEBELUM KEMERDEKAAN (SEBELUM TAHUN 1945)

Awalnya, pariwisata Indonesia pada zaman prasejarah bersifat tradisional, berkembang tanpa rencana, dan apa adanya. Pariwisata Indonesia mulai berkembang pesat pada zaman kerajaan Hindu-Buddha abad ke-4 hingga ke-14. Di bawah kebijakan kerajaan Sriwijaya dan Majapahit, pariwisata Indonesia semakin berkembang dengan adanya perluasan kekuasaan dan hubungan dagang serta antar agama, seperti dari India, Tiongkok, dan Timur Tengah. Selanjutnya, munculnya kerajaan-kerajaan yang bercorak Islam, berangsur-angsur kejayaan kedua kerajaan besar Hindu Buddha tersebut berakhir. Walaupun demikian, pariwisata terus berkembang di bawah kebijakan kerajaan-kerajaan Islam ini. Negara Indonesia yang indah dengan perkembangan perekonomian yang semakin pesat di dunia internasional, semakin dikenal di berbagai negara.

Pada tahun 1512-1945, berbagai negara dengan dalih kerjasama mendatangi Indonesia. Melihat tanah yang subur dan indahnya negeri ini serta demi kepentingannya, Belanda, Inggris, Spanyol, dan Portugis mengembangkan agrowisata dan sarana prasarana pariwisata di perkebunan. Pada tahun 1930, wisatawan Eropa dan para seniman banyak berdatangan ke Indonesia, seperti Le Mayeur, Marie Blasco, dan Walter Spies. Shite (2000) menyatakan bahwa pada tahun 1933 di seluruh Indonesia tercatat ada 114 hotel dengan kapasitas jumlah kamar

sebanyak 5.129 buah yang sebelumnya masih berupa rumah-rumah penduduk sebagai tempat penginapan. Kegiatan pariwisata saat itu ditujukan untuk kepentingan orang-orang kulit putih, khususnya Belanda. Hotel-hotel tersebut berlokasi dekat perkuburan dan pelabuhan di kota-kota besar, antara lain Hotel Des Indes, De Nederlander, Rijswijk, de Pavillion, Sarkies, de Boer, Astoria, Staat, dan masih banyak lagi.

Setelah pendudukan Jepang tahun 1942, hotel-hotel tersebut bernilai fungsional menjadi rumah sakit dan sarana tentara Jepang yang disebut *Heitany Ryokan*. Sifat pariwisata saat itu ditujukan untuk keperluan perang Jepang mengipasi Asia Timur Raya. Setelah kekalahan Jepang, hotel-hotel ini pun ikut diambil alih oleh bangsa Indonesia. Selanjutnya, tahun 1945 Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya. Jadi, jika sebelum tahun 1945 atau zaman pra-kolonial, sifat pariwisata lebih banyak digunakan untuk kepentingan kerajaan, sedangkan pada zaman kolonial, sifat pariwisata lebih untuk kepentingan penjajah.

MASA ORDE LAMA (1945–1966)

Saat baru merdeka, sifat pariwisata di Indonesia ditujukan untuk kepentingan politik dengan melerakkan dasar-dasar kehidupan tujuan bernegara. Dasar kebijakan itu adalah Pancasila dan UUD 1945. Pariwisata di Indonesia mempunyai kepentingan politik luar negerinya untuk mempromosikan prestasi kemerdekaan, tujuan bernegara, dan dasar-dasar kebijakan politik. Pidato politik Soekarno dalam Rahardjo dan Herdianto (2001) menyampaikan tiga prinsip pengembangan pariwisata Indonesia, yaitu berorientasi dalam politik, berdiskusi dalam ekonomi, dan

berkepribadian dalam kebudayaan. Hal ini bukan berarti pariwisata anti asing. Kahin (1976) berargumentasi bahwa politik luar negeri Indonesia senantiasa dipengaruhi oleh politik domestik. Pada saat yang sama, pariwisata dipengaruhi oleh usaha memperluas akses terhadap sumber-sumber daya eksternal tanpa mengorbankan prinsip kemandirian dan kemerdekaannya.

Kepriwatan Soekarno dan Bung Hatta dalam memodifikasi negara Indonesia di dunia internasional, yaitu melalui politik perhubungan internasional dan persahabatan dalam bentuk politik luar negeri yang bebas aktif serta membentuk organisasi-organisasi anti kolonialisme dan anti imperialisme. Keberanian prestasi ini membuat Indonesia dikenal sebagai bangsa besar di dunia Internasional. Banyak para pejabat-pejabat asing, fotografer, penulis, dan seniman datang ke Indonesia dan begitu juga sebaliknya, yang diakui berperan sebagai fungsi penting politik dalam mengembangkan pariwisata (Baliage.com, 2002). Pemerintah menggunakan peran pariwisata secara politik bertahap bergeser dan berubah ke aktivitas ekonomi.

Namun, dalam perjalanan pemerintahan ini, terjadi perbedaan pandangan. Perubahan kebijakan Soekarno yang memandang pariwisata sebagai instrumen politik berseberangan dengan Bung Hatta yang lebih memilih pariwisata sebagai instrumen ekonomi di atas kepentingan politikanya (Rahardjo dan Herdianto, 2001). Hatta yang secara konsisten memandang pengembangan pariwisata sebagai penyebab perubahan positif perbaikan ekonomi dalam mencapai kejayaan masyarakat pun akhirnya harus memilih mengalah pada pandangan Soekarno yang saat itu lebih populer di bidang

politik. Di bidang administrasi, pengelola hotel hasil sitaan pejuang dan para pengusaha nasional membentuk Organisasi Perhotelan Sejenis (OPS), OPS untuk sektor perhotelan, yaitu BPHN (Badan Pusat Hotel Negara) sebagai organisasi perhotelan pertama yang diberikan kepercayaan melalui KNP (Komite Nasional Indonesia Pusat) menyusul Kementerian Pariwisata yang saat itu masih di bawah Kementerian Perhubungan. Untuk pelaksanaan bisnis di sektor pariwisata ini dibentuklah HONET (Hotel Negara dan Tourism) di bawah pimpinan Ruslan. Namun, pada tahun 1949, forum Konferensi Meja Bundar (KMB) memaksa Indonesia memilih pengakuan kedaulatan dari pada syarat ekonomi yang diajukan Belanda, yaitu (1) bersedia menerima warisan utang Hindia Belanda sebesar 4,3 miliar gulden; (2) bersedia memenuhi ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh Dana Moneter Internasional (IMI); dan (3) bersedia mempertahankan keberadaan perusahaan-perusahaan asing.

Untuk memperbaiki perekonomian Indonesia, semua harta benda termasuk hotel milik Belanda yang dulu telah dirata, harus dikembalikan. Berdasarkan dengan itu, HONET bubar. Tidak lama kemudian, sebagai kelanjutan dari usaha yang telah diruntuhnya dan adanya niat baik dari anggota badan tersebut, maka lahirlah NV HONET yang merupakan satu-satunya institusi di bidang perhotelan dan pariwisata. Setelah berakhirnya kekuasaan Belanda dari Indonesia pada tahun 1952, beberapa tokoh perhotelan swasta di Indonesia mendirikan SERGANTI (Serikat Gabungan Hotel dan Tourism Indonesia), PT. NATOUR (National Hotel & Tourism Corp. Ltd), dan PT. HI (Hotel Indonesia). Adapun aset pariwisata

milik Belanda, kembali dimiliki oleh pemerintah dan dikelola secara komersial oleh Lembaga Pariwisata Nasional (LPN). Jadi, mencermati perjalanan sejarah tersebut, ekonomi pariwisata masih difokuskan pada kedaulatan negara secara politik di dunia Internasional. Pemerintah dan fungsi bank masih belum bisa menjalankan fungsinya secara terpisah dan efektif.

Pada tahun 1956, isu-isu pengembangan pariwisata mulai beryel dipanggil. Presiden Soekarno ingin menunjukkan kepada dunia internasional bahwa Indonesia mampu mandiri membangun pariwisata tanpa harus melibatkan kapitulasi asing. Pada tahun 1963-1966 banyak sarana dan prasarana pariwisata di Indonesia dibangun, di antaranya hotel Bali Beach berlantai sembilan dengan ketinggian 15 meter, bandara udara Ngurah Rai dan masih banyak lagi yang lain. Kegiatan MICE (Meeting, Incentive, Conference, dan Exhibition) dari gerakan gerakan organisasi nasional dan internasional sering diadakan di hotel-hotel besar tersebut. Namun demikian, sifat pariwisata ini masih difokuskan untuk membangun politik Indonesia di dunia internasional sebagai pencitraan atas anti kolonialisme dan anti imperialisme.

Promosi pariwisata ditunjukkan untuk kepentingan politik, sehingga harga wisata dikendalikan oleh pemerintah dan hanya cukup membiayai operasional. Pihak swasta yang jumlahnya sedikit ini pun juga tidak bisa bersaing dengan usaha-usaha milik pemerintah yang sudah mematok harga murah. Raldjio dan Herdiano (2001) membahas Bung Karno terkait dengan kebijakan pemerintahannya yang dinilai lebih memfokuskan pada ambisi-ambisinya di bidang politik, atau yang

kemudian diidentikkan dengan slogan politik-yes, ekonomi-no.

Industri pariwisata di Indonesia pada saat itu, masih belum dikelola dengan baik. Peran sektor swasta di negara sosialis ini sangat kecil, sedangkan tingkat keterlibatan pemerintah lebih besar (Jenkins & Herry, 1982). Tipe pemerintahan Soekarno yang menekankan pada ketataan pada pimpinan (presiden) membatasi kemampuan masyarakat dan sektor swasta untuk berperan dalam pengembangan sektor industri pariwisata. Tentu saja, dengan dukungan sumber dana kas negara yang terbatas, maka sudah sewajarnya jika pengelolaan menjadi tidak optimal dan kualitas pelayanan memburuk.

Jika dilihat secara material, dampak positif secara ekonomi yang disumbangkan bidang pariwisata di masa kekuasaan Soekarno ini memang tidak menunjukkan perubahan yang signifikan, atau bahkan dapat dikatakan defisit. Hal ini dapat disimpulkan dari ciri khas pemerintahan yang menekankan pada sosialisme dan anti profit dengan nuansa politik yang sangat kental di esensinya. Kebijakan kepariwisataan bukan lagi menjadi alat untuk menggerakkan perekonomian negara dengan mengangkat harkat hidup masyarakat banyak, namun lebih cenderung kepada orientasi pamer kuasa dan simbol perlawanan NKRI terhadap kapitalisme dan liberalisme ala barat yang sangat dibenci oleh presidennya. Tentu saja, hambatan terhadap masuknya pelaku usaha dari kelompok swasta asing berarti memperlambat pertumbuhan pembangunan sebuah negara memiliki keterbatasan dana untuk menjalankan monopoli usaha pariwisata.

Di satu sisi, pandangan monopoli negara terhadap pengelolaan potensi atraksi wisata dan seluruh isinya juga

sebesar-besarnya kemakmuran rakyat memang sangat ideal (pasal 33 UUD 1945). Kekuasaan negara yang dijalankan melalui alat-elit pemerintahannya dapat memberikan jaminan proteksi terhadap ekonomi kerakyatan dan sumber daya alam dari eksploitasi penanam modal yang berusaha untuk mendapatkan keuntungan dengan segala cara.

Namun demikian, jika negara hanya terpaku pada kebijakan sentralistik tanpa dukungan stabilitas ekonomi, sosial, politik, serta sumber daya yang handal, maka masalah hal tersebut dapat dijalankan tanpa hambatan. Sentralisasi kebijakan pariwisata di tangan penguasa ternyata justru mengarahkan pada pengembangan dalam intan idealis versi politik pemerintah (nasionalisme lokal), dan bukan lagi pemenuhan kebutuhan hidup pokok rakyat banyak. Padahal, kondisi rakyat yang baru merdeka ini yang lebih membutuhkan makanan dan kehidupan layak daripada sekedar pembangunan proyek memasar pemerintah untuk bersaing gengsi dengan negara adidaya Amerika dan Rusia yang sudah jelas bukan tandingan mereka.

MASA ORDE BARU (1966—1998)

Orde baru berkembang diantara keterparakan akibat jatuhnya politik Soekarno sekitar tahun 1965 setelah pemberontakan PKI meletus. Ketidakpuasan terhadap tipe kepemimpinan terpingin yang idealis membuat banyak gejolak sosial timbul hingga akhirnya menipiskan kepercayaan rakyat terhadap pemerintah dan berujung pada *coup d'etat* yang menakar banyak korban jiwa. Meskipun hingga saat ini suksesi kepemimpinan yang terjadi antara Soekarno dan Soeharto masih menjadi kontroversi yang langgeng diperdebatkan. Selanjutnya, orde

ini mampu mencorekkan ciri khas pariwisata tersendiri dalam sejarah panjang perjalanan NKRI.

Pemerintahan Orde baru sangat menekankan pada stabilitas dan keamanan sebagai syarat utama pariwisata. Namun demikian, pembangunan pariwisata yang berhasil stabil untuk jangka waktu lama ini ternyata tidak diharungi dengan partisipasi politik, penghormatan terhadap hak asasi manusia, prinsip-prinsip keadilan, dan transparansi dalam penyusunan kebijakan publik. Era ini bahkan diidentikkan dengan maraknya KKN (Kelas, Korupsi, dan Nepotisme) dalam setiap transaksi pemerintahan di sektor pariwisata, jual beli kekuasaan dan kedudukan, serta penempatan kekuatan pada kelompok dan golongan masyarakat tertentu. Setelah timbulnya krisis ekonomi yang melanda dunia, agenda reformasi di-dengungkan beberapa tokoh politik dengan dukungan mahasiswa berhasil menggeser dominasi Soeharto di bulan Mei 1998.

Tahun 1966 merupakan tonggak besarnya modal asing di sektor pariwisata dari dunia barat setelah Soeharto membuat kebijakan normalisasi hubungan dengan menerima modalnya kelompok pemberi bantuan asing yang tergabung dalam *inter-governmental group for Indonesia* (IGGI) yang beranggotakan IMF, IBRD dan negara-negara donor besar lainnya. Di tahun 1967, pemerintah mengemukakan undang-undang yang mengatur tentang penanaman modal asing di sektor pariwisata bertujuan untuk menarik minat investor dan diarahkan demi tujuan dan kepentingan bangsa Indonesia.

Selanjutnya, Bank Dunia membuka perwakilan cabang di Jakarta dan berperan aktif dalam penemuan

kebijakan pariwisata Orde Baru, baik dari sisi sumber pendanaan maupun arah orientasi pengembangannya. Selanjutnya, badan perencanaan pembangunan nasional (Bappenas) berdiri di tahun 1969 dan menghasilkan Rencana yang dijabarkan dan dievaluasi dalam jangka lima tahunan dengan target menuju Indonesia tinggal lima tahun setelah mencapai 25 tahun. Dalam kajian ini, Negara berperan sebagai pemacu dan pendorong tumbuhnya sektor swasta.

Terdapat beberapa perubahan mendasar dalam pengaturan pengelolaan kepariwisataan di era ini. Beberapa ahli dari Bank Dunia dan IMF memberikan alternatif kebijakan dengan menetapkan pariwisata internasional sebagai salah satu sektor perekonomian Indonesia sekaligus berperan aktif dalam penyusunan dasar-dasar kebijakan pariwisata Indonesia (Nugraha, 2003). Saat itu, kebijakan pengembangan kepariwisataan sepenuhnya berada di bawah kendali presiden dengan bantuan Dewan Pertimbangan Pariwisata Nasional (Depparnas) yang dipimpin oleh Menteri Perekonomian dan Perindustrian. Direktur Jenderal Pariwisata juga dibentuk di bawah Departemen Perhubungan dan dalam menjalankan tugasnya, Menteri Perhubungan dibantu oleh Badan Pengembangan Kepariwisata Nasional (Bapparata) dengan Direktorat Jenderal Pariwisata sebagai kerumahnya. Kemudian dalam perkembangan selanjutnya, pariwisata menjadi sektor unggulan di bawah kendali Departemen Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi (PARPOSTEL). Meskipun belum diakui sebagai sektor mandiri, pariwisata mulai dikelola secara profesional dengan menempatkannya tergalang di bawah kementerian bersama Perencanaan Jawatan Pos dan Giro serta

Di tahun 1966, pemerintah Orde Baru memesan sebuah rancangan penelitian pada perusahaan Amerika, *Pan American Airways*, untuk membuat studi pasar pariwisata Indonesia di masa depan. Hasil yang dicapai pun tidak jauh beda dengan penelitian Peter, dan Bali tetap menjadi prioritas pengembangan pariwisata.

Adapun para pakar pariwisata Indonesia kala itu lebih cenderung pada kebijakan pengembangan yang sifatnya adil dan merata di seluruh wilayah Indonesia. Namun, kekurangan anggaran negara untuk mendistribusikan penyediaan destinasi secara adil memaksa agas untuk setuju memperkuat Bali sebagai destinasi Indonesia di mata internasional. Meskipun pemerintah menyadari potensi bahwa kesenjangan kesejahteraan rakyat antar wilayah NKRI dan kompromikan moralnya eksklusivitas Bali atau penyebaran etnosentrisme antar suku bangsa, namun tetap saja pemerintah harus setuju dengan saran-saran yang telah digaris-kani oleh negara donor. Jadilah Bali sebagai oasis kondusif dan ujung transaksi wisata liberal yang diharapkan menjadi pionir pengembangan pariwisata di propinsi lainnya. Sungguh ironis, bahwa atas nama nasionalisme dan cinta positif bangsa, masyarakat pribumi Bali harus merelakan tanahnya kembali dijajah oleh pemodal asing, tersisihkan dan tercabut dari akar budayanya sendiri.

Katundukan pemerintah terhadap intervensi internasional dalam penyusunan kebijakan pariwisata semakin jelas ketika pemerintah menyetujui pilihan kepada perusahaan Perancis, *société centrale pour l'equibement touristique outre-mer (SCETCO)*, yang bekerja di bawah *united nation development program (UNDP)* sejak 1970-

an. Hasil menggusur yang disajikan dalam laporan bahwa pariwisata Bali akan menjadi pusat kegiatan wisata besar di dunia dan mampu menarik kedatangan wisatawan hingga 730.000 orang per tahunnya (Picard, 1992).

MASA REFORMASI (1998 sampai sekarang)

Pasca kejatuhan Soeharto, atau yang lazim disebut sebagai era reformasi, pariwisata telah menjelma menjadi sektor industri terbesar yang mampu menghidupkan roda perekonomian suatu daerah, bahkan menjadi sumber besar bagi keuangan negara. Penanaman investasi, besaran penyerapan tenaga kerja, alih teknologi, dan fungsi manajemen dalam sektor ini memberikan nilai yang signifikan dalam pengembangan pembangunan pariwisata. Tak salah kemudian jika perkembangan industri tanpa cerobong asap ini dirispon positif oleh negara dengan meliburkan sederet kebijakan, baik dalam lingkup lokal, nasional, regional, maupun internasional.

Di era reformasi, konsesi dan daya jangkau liberalisasi semakin menjalar dalam berbagai aspek kehidupan. Industri pariwisata pun tidak luput dari fenomena kontemporer ini. Di tengah proses dialektika mengenai liberalisasi ini, Indonesia tampaknya menanggapi konsep liberalisasi dalam kebijakan pariwisatanya. Penilaian ini ditandai dengan pilihan kebijakan Indonesia untuk terlibat pada liberalisasi perdagangan melalui WTO dan GATS.

Liberalisasi pariwisata dipandang sebagai konsep yang dapat diterima seperangkat tidak bertentangan dengan empat pilar negara, yakni Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika, dan mendukung pendistribusian kesejahteraan yang adil dan

merata. Meskipun kebijakan telah dilakukannya, namun argumen rasional-kontradiktif atas pilihan kebijakan liberalisasi ini dibatasi dalam berbagai forum ilmiah. Sri Edi Swasono, misalnya mengemukakan bahwa pasar besar melalui WTO hanya akan meredapkan cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Belage.com).

Selanjutnya, dalam pengembangan industri pariwisata di Indonesia, pemerintah telah menetapkan keunggulan pariwisata budaya sebagai ikon pariwisata Indonesia. Tanggal sejarah penting bagi dunia kepariwisataan Indonesia dimulai sejak suksesnya penyelenggaraan Konferensi Asia Afrika (KAA) di Bandung. Momen ini memberikan pencetus positif bagi Indonesia dalam konstelasi pergaulan internasional. Dalam aspek kebijakan, keberhasilan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan telah menetapkan manual prosedur, ukuran, dan pedoman kerja dalam menggubahkan dan melestarikan kekayaan budaya yang menjadi refleksi dari pariwisata budaya. Reorientasi dan reservasi budaya ini diharapkan menjadi garis besar bagi peningkatan kapasitas dan mobilisasi sumber daya pariwisata dalam menghadapi beragam tantangan baik yang bersifat internal maupun eksternal.

Muatan liberalisasi yang terkandung dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan teracumin pada pengakuan HAM pada pembukaan dan pasal dalam batang tubuh undang-undang tersebut. Kebebasan melakukan perjalanan wisata dipandang sebagai HAM yang menjadi ciri lokal dari negara hukum. Prinsip perlakuan yang sama (non-diskriminasi) sebagaimana yang diakui WTO dan GATS juga terkomodasi dalam

undang-undang ini, khususnya dalam Pasal 22a, 23b ayat (1), dan Pasal 26c. Meskipun platform perlikusan sama ini bertujuan untuk pemenuhan HAM, tetapi kita pula diwaspadai adanya generasi ekspansif perusahaan asing dalam pengelolaan dan penyediaan kebutuhan pariwisata.

Pengawasan asing dalam kepariwisataan Indonesia ini ditunjukkan dengan adanya perluasan operasionalisasi perusahaan asing yang ada di Indonesia. Ancaman eksploitasi oleh negara maju memang telah diprediksi sebelumnya. Berbagai fasilitas pariwisata, ekspansi dari sektor kuliner, dan mode didominasi dari negara maju. Tak salah jika implementasi konsep liberalisasi ini dikatakan sebagai pro-datar bumi negara berkembang.

Salah satu bentuk implikasi dari liberalisasi jasa pariwisata di kawasan ASEAN adalah dengan lahirnya persetujuan bersama pada 13 Desember 1995 atau yang dikenal dengan *ASEAN framework agreement on services (AFAS)*. Hal ini diharapkan mampu menghapus secara bertahap berbagai hambatan perdagangan jasa antara negara anggota ASEAN. Dalam konteks liberalisasi pariwisata ini, keberpihakan kebijakan pemerintah terhadap upaya pelestarian kekayaan alam, budaya, dan lingkungan hidup dianggap sebagai tindakan yang tepat untuk menampilkan keunggulan pariwisata Indonesia di antara sesama negara sebangun di kawasan ASEAN.

Komitmen liberalisasi pariwisata Indonesia tentu menimbulkan dampak positif dan dampak negatif. Melalui liberalisasi sistem pengelolaan, pasar pariwisata internasional dapat memberikan peluang bagi peningkatan pendapatan negara. Persetujuan Indonesia terhadap GATS juga dapat menjadi

atau lompatan bagi alih teknologi dan pengetahuan bagi industri kepariwisataan nasional. Persaingan yang semakin tajam dan kompetitif pun dapat mendorong terciptanya kreativitas para pelaku sektor pariwisata dalam memberikan pelayanan dengan kualitas lebih baik.

Kendatipun demikian, di tengah lesatannya yang didapat dari liberalisasi industri pariwisata tersebut, terasip embrio permasalahan di bidang investasi, hak kekayaan intelektual dan jasa. Negara berkembang dengan posisi maver yang lemah cenderung menjadi objek eksploitasi oleh negara maju. Difiltrasi budaya asing yang tidak sesuai dengan kebudayaan bangsa juga menjadi ancaman besar bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal yang tidak kalah penting adalah adanya indikasi penurunan fungsi lingkungan hidup akibat adanya pembangunan besar-besaran di sektor ini, menjadi konsekuensi yang tak dapat dihindarkan. Jika hal ini tidak ditanggulangi secara radikal, maka kantong-kantong kemiskinan dan kemiskinan di negara berkembang pun akan semakin banyak di masa mendatang. Orang miskin bisa jadi karena dikondisikan oleh kebijakan pemerintah yang salah.

IMPLIKASI DAN KESIMPULAN

Negara sebagai agen kebijakan tidak boleh asal dalam menentukan kerjasama dengan organisasi internasional. Dalam setiap kebijakan yang diambil, harus dipikirkan dulu siapa yang paling diuntungkan. Kebijakan pariwisata juga tidak boleh terpancing mengikuti mainstream pertumbuhan ekonomi ekstrim. Faktor sosial harus ditempatkan sebagai prioritas utama, sebab pariwisata berada di bawah Menteri Koordinator

Kesejahteraan Masyarakat. Dengan demikian, pengelolaan pariwisata harus mampu mengantarakan masyarakat Indonesia menjadi masyarakat sadar berwisata, yang merupakan salah satu indikator kesjahteraan.

Itulah memang marra kebijakan kita, mampu kita sebagai agen kebijakan pembangunan pariwisata melahirkan optimisme bagi perubahan dalam konteks formulasi, implementasi, dan evaluasi demi membangun masa depan Indonesia yang lebih baik. Sebab, dalam regimen saya, keunggulan harus ditentukan oleh keunggulan kebijakan-kebijakan publiknya.

DAFTAR PUSTAKA

- Akhtaria, M., dan W. Coleman. (1992). "Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Government", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 5(1), hal. 74-110.
- Bouzet, dkk. (2007). "A Decision Support System for Integrated Tourism Development: Rethinking Tourism Policies and Management Strategies", *Journal Tourism Geographies*, 9(4), hal. 387-406.
- Dixon, J. dan Dugan, K., (2002). "Hierarchies, Networks and Markets: Responses to Societal Governance Failure", *Theory & Praxis*, 24(1), hal. 175-196.
- Dye, T. (1995). *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall.
- Freeman, D. B., 1996. "Do-It-Yourself Policy and the Small-Enterprise Scape in Ho Chi Minh City, Vietnam", *Journal Geographical Science*, 46(3), hal. 179-197.
- Hall, M.C., (1996). *Tourism and Politics, Policy, Power and Place*, London: Belhaven.
- Insall, P., (2009). "Commentary Can We Achieve Evidence-Based Policy and Practice on Active Travel?", *Journal*

Bambang Subri: Negara Sebagai Agen Kebijakan Pembangunan Pariwisata

- of *Public Health Policy*, 30(1), hal. 821—825.
- Jenkins, C.L. dan Herry, D. M., (1982), "Government Involvement in Tourism in Developing Countries", *Annals of Tourism Research*, 9(4), hal. 499—515.
- Katz, G., (1975), "Foreign Policy and the Dilemma of Dependence", *Annals of Tourism Research*, 2(3), hal. 388—402.
- Konig, T., (1998), "Modelling Policy Networks", *Journal of International Politics*, 10(1), hal. 387—388.
- Krugel, H., (2004), "The Need For An Innovation-Oriented Tourism Policy", *Journal OECD* hal. 1—3.
- Levin, S.L., (2001), "Public Policy, Community Colleges, and the Path to Globalization", *Journal Higher Education*, 42(2), hal. 227—252.
- Maklum, N., (2008), *Paket-paket Kebijakan dalam Strategi Pembangunan Pariwisata Indonesia 2010—2014: Narasi dan Kebijakan Program dan Kegiatan Prioritas*. Disampaikan pada serial diskusi RPTM 2010—2014 tentang Pariwisata, Bangen 4, Juli.
- Dwijonoto, R.N., (2005), *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Peters, B.G., (1979), "Bureaucracy, Politics, and Public Policy", *Journal of Comparative Politics*, 11(3), hal. 329—358.
- Pisani, M., (1992), *Bali Parahayati: Suatu Studi Kebijakan Pariwisata*. Jakarta: KPG bekerja sama dengan Forum Jakarta-Paris.
- Pitt, C., (2006), "Tourism Policy in the Making: An Australian Network Study", *Journal Annals of Tourism Research*, 33(1), hal. 87—103.
- Rahardjo, I.T.K. dan W.K. Herdianto, (2001), *Daftar Kerja dan Elementor Beribarat: Kegiatan 100 Tahun Rong Koro*. Jakarta: PT Grafindo.
- Sihite, R., 2000, *Hotel Management*. Surabaya: SIC.
- Zhang, Q.H., Chang, K., dan Ap, J. (1999), *An Analysis of Tourism Policy Development in Modern China*. *Journal Tourism Management*, 20(4), 471—485.
- <http://www.balingz.com>
- Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata***

JURNAL KEPARIWISATAAN INDONESIA

Vol. 7 No. 3, September 2017

Pengelola Jurnal Kepariwisataaan Indonesia

Pembina	: 1. Kepala Badan Pengembangan Sumber Daya 2. Kepala Pusatberg Kebijakan Kepariwisataaan
Pemimpin Umum	: Drs. Saefudin M.Si.
Pemimpin Editor	: Drs. Hari Hermawan, M.Si.
Wakil Pemimpin Editor	: Ika Kusuma Permana Sari, SH, S.E.ME
Editor Pelaksana	1. Dra. Hendo Sewayu, M. Hum. 2. Yera Ammar Hamzah, S. Hum. 3. Addin Muchlis, S. ST, Par

Dewan Editor

1. Prof. Drs. Bardi Muzani, M.A. (Komunikasi dan Opini Publik)	5. Dr. M. Husain, M.A. (Geografi Pariwisata)
2. Prof. Dr. Phil. I Ketut Andhara, M.A. (Pariwisata Sejarah/Budaya)	6. I. Kusmayadi, MM. (Agrowisata)
3. Dr. Ir. A.A. P. Agung Suryawan Wiranatha, M.Sc. (Pencapaian/Desain)	7. I Ketut Suresudharta SP, MA. (Sociologi Pariwisata)
4. Prof. Dr. Phil. Lanianta Damanti, M.Si. (Kelembagaan dan Community Based)	8. Nugeng P. Syawir, SS, MT. (Pariwisata Budaya)
	9. Kifniwati, SS (Bahasa/Lingistik)
	10. Drs. Ary Schandi (Ekwisiana)

Mitra Bestari

: 1. Thomas Daniel Haral, MA
2. Dr. Dyah Chintia Tiestya IKNP (Komunikasi Budaya / Pariwisata)
3. Dr. Yuki Maunah (Pariwisata Budaya)

Sekretariat :

1. Nuraida, M.Si.	6. Wulada S.E.
2. Ika Dhalia, D.A.	7. Sri Rahayu
3. Joko Darmoyo, SAB	8. Hana, S.E.
4. Dwiwah	9. Dinda Gribi Aragoo, S.ST.Par
5. Joel Imanita, S.E.	10. Inna Rulianti, S.Kom

Design Grafis :

1. Harris Lumban Gaol, S.Sos, MM	2. Drs. Umanu Chapsiani
----------------------------------	-------------------------

Terakreditasi dengan no. akreditasi 487/AT2/P2MI-LIP408/2012

Jurnal Kepariwisataaan Indonesia (JKI) diterbitkan setiap tahun dalam setahun oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Kepariwisataaan, Badan Pengembangan Sumber Daya, Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif. Jurnal Kepariwisataaan Indonesia memuat hasil-hasil penelitian dan pengembangan kepariwisataan, serta pemikiran dalam kepariwisataan.

Jurnal Kepariwisataaan Indonesia bertujuan mempublikasikan ilmu dan informasi hasil penelitian, kajian dan praktik para peneliti, praktisi, maupun maupun para pembuat kebijakan dalam kepariwisataan.

Redaksi menerima tulisan sesuai dengan misi jurnal. Redaksi berhak mengutip tulisan tanpa mengakhiri aslinya.

Alamat Redaksi:

Pusat Penelitian dan Pengembangan Kebijakan Kepariwisataaan

Badan Pengembangan Sumber Daya

Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif

Jl. Medan Merdeka Barat 17 Jakarta 10110, Gedung Permana, Lantai 21

Telp. (021) 3816365, 3816367, Fax (021) 3810901, email: jurnal.kepariwisataan@gmail.com

Foto sampul: Rumah adat Desa Wologai, Ende, NTT, (Farid Alfian, Paditbanggar)