

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Pariwisata diakui oleh banyak orang sebagai industri terbesar di dunia dan memiliki peran yang sangat penting dalam peningkatan kesejahteraan dan pengentasan kemiskinan, khususnya di negara-negara berkembang. Hal ini karena pariwisata merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan manusia terutama menyangkut kegiatan sosial dan ekonomi.

Berdasarkan data yang dikutip dari *World Tourism Organization* (WTO) dalam Santosa (2002), pada tahun 2000 wisatawan mancanegara (wisman) internasional mencapai jumlah 698 juta orang yang mampu menciptakan pendapatan sebesar USD 476 milyar. Sebagai gambaran di Indonesia jumlah wisatawan nusantara (wisnus) pada tahun 2000 adalah sebesar 134 juta dengan pengeluaran sebesar Rp. 7,7 triliun¹.

Atas dasar angka-angka tersebut maka patutlah apabila pariwisata dikategorikan kedalam kelompok industri terbesar dunia. Pariwisata telah menjadi penyumbang terbesar dalam perdagangan internasional dari sektor jasa, kurang lebih 37 persen, termasuk *5-top exports categories* di 83% negara WTO, sumber utama devisa di 38% negara dan di Asia Tenggara pariwisata dapat menyumbangkan 10–12 % dari GDP serta 7–8 % dari total employment².

Pertumbuhan wisatawan dunia, menurut laporan terbaru *United Nations-World Tourism Organization* (UN-WTO) Tahun 2006, membawa pengaruh positif terhadap pariwisata Indonesia.

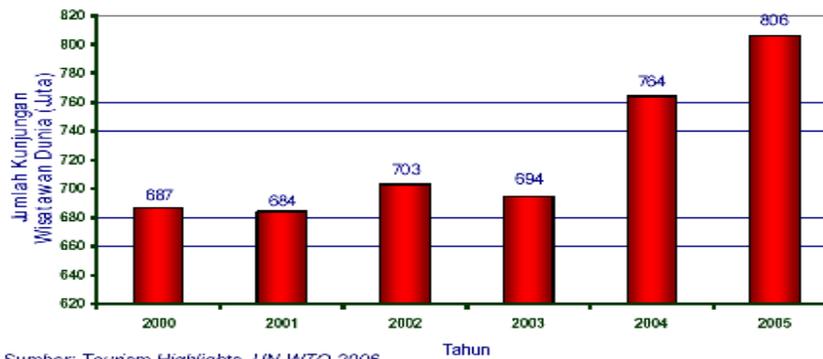
¹ Artikel Setyanto P. Santosa tentang Pengembangan Pariwisata Indonesia pada <http://kolom.pacific.net.id/>

² ibid

Pertumbuhan tersebut dapat dilihat pada Tabel 1.1 dibawah ini.

Tabel 1.1

TREND KUNJUNGAN WISATAWAN DUNIA



Meningkatnya trend kunjungan wisatawan dunia membawa peluang yang baik bagi Indonesia untuk menangkap peluang tersebut. Hal ini mengingat letak negara Indonesia yang berdekatan dengan negara tujuan wisata Asia seperti Singapura, Thailand, Malaysia dan negaran lain sekitar Indonesia. Pemanfaatan peluang harus disikapi dengan perencanaan kepariwisataan yang matang, seperti pembuatan produk wisata, penyiapan jaringan pemasaran dan penyiapan sumber daya manusia pariwisata yang memenuhi etika pariwisata dan berstandar internasional. Sehingga terlihat kesiapan negara Indonesia untuk menyambut wisatawan dan target kunjungan pun dapat tercapai.

Di Indonesia, peranan pariwisata dalam pembangunan sangat besar. Hal ini dapat dilihat dari devisa yang diterima secara berturut-turut pada tahun 1996, 1997, 1998, 1999, dan 2000 adalah sebesar 6,307.69; 5,321.46; 4,331.09; 4,710.22; dan 5,748.80 juta dollar AS (Santosa, 2002). Pada tahun 2002 dan 2003, meskipun mengalami tragedi Kuta (Bom Bali), nilai devisa juga masih tetap tinggi, yaitu US\$ 4.496 Milyard tahun 2002 dan US\$ 4.307 Milyard tahun 2003 (Nirwandar, 2004)³.

³ [http://www.budpar.go.id/filedata/pembangunan sektor pariwisata1.pdf](http://www.budpar.go.id/filedata/pembangunan_sektor_pariwisata1.pdf)
oleh Nirwandar, Septa DR

Jumlah perjalanan wisatawan mancanegara (wisman) di Indonesia pada tahun 2004 mengalami pertumbuhan sebesar 19,1% dibanding tahun 2003. Sedangkan penerimaan devisa mencapai US\$ 4,798 miliar, meningkat 18,8% dari penerimaan tahun 2003 sebesar US\$ 4,037 miliar. Secara lengkap dapat dilihat pada Tabel 1.2 dibawah ini.

Tabel 1.2

**Perkembangan Wisatawan Mancanegara ke Indonesia
Tahun 2000 – 2006**

TAHUN	WISATAWAN MANCANEgara JUMLAH (PERTUMBUHAN)	RATA-RATA PENGELUARAN/ ORANG (US \$)		RATA- RATA LAMA TINGGAL	DEVISA (JUTA US \$)
		PER KUNJUNGAN	PER HARI		
2000	5.064.217 (7,12%)	1.135,18	92,59	12,26	5.748,80
2001	5.153.620 (1,77%)	1.053,36	100,42	10,49	5.428,62
2002	5.033.400 (- 2,33%)	893,26	91,29	9,79	4.496,13
2003	4.467.021 (- 11,25%)	903,74	93,27	9,69	4.037,02
2004	5.321.165 (19,12%)	901,66	95,17	9,47	4.797,88
2005	5.002.101 (- 6,00%)	904,00	99,86	9,05	4.521,89
2006	4.871.351 (- 4,11%)	913,09	100,48	9,09	4.447,98

Sumber : Departemen Kebudayaan dan Pariwisata, 2006

Selain terjadinya peningkatan jumlah perjalanan wisatawan mancanegara, rata-rata pertumbuhan kunjungan wisatawan dari Tahun 2000-2006 menunjukkan penurunan begitu pula pada rata-rata lama tinggal yang terus menurun angkanya. Hal ini tidak sejalan dengan trend kunjungan wisatawan dunia yang terus menunjukkan trend peningkatan.

Perkembangan wisatawan mancanegara yang cenderung turun dan tidak stabil di Indonesia tidak membuat kunjungan wisatawan nusantara ikut terjadi penurunan. Pada tabel dibawah ini dapat dilihat trend kunjungan wisatawan nusantara yang cenderung meningkat.

Peningkatan terjadi baik dari jumlah wisatawan, rata-rata perjalanan dan total pengeluaran. Secara lengkap data pada Tabel 1.3 dibawah ini.

Tabel 1.3

Capaian Wisatawan Nusantara sampai Tahun 2006

TAHUN	WISNUS (000 orang)	PERJALANAN (000)	RATA- RATA PERJALAN AN	PENGELUARAN PER PERJALANAN (000 Rupiah)	TOTAL PENGELUAR AN (Triliun Rupiah)
2001	103,884.30	195,770.70	1.88	324.58	58.71
2002	105,377.70	200,589.60	1.9	343.09	68.82
2003	110,031.30	207,119.80	1.88	373.56	70.87
2004	111,353.40	202,763.10	1.82	383.85	71.7
2005	112,701.20	213,303.90	1.89	394.43	77.51
2006	114,391.70	216,503.50	1.92	400.35	78.67

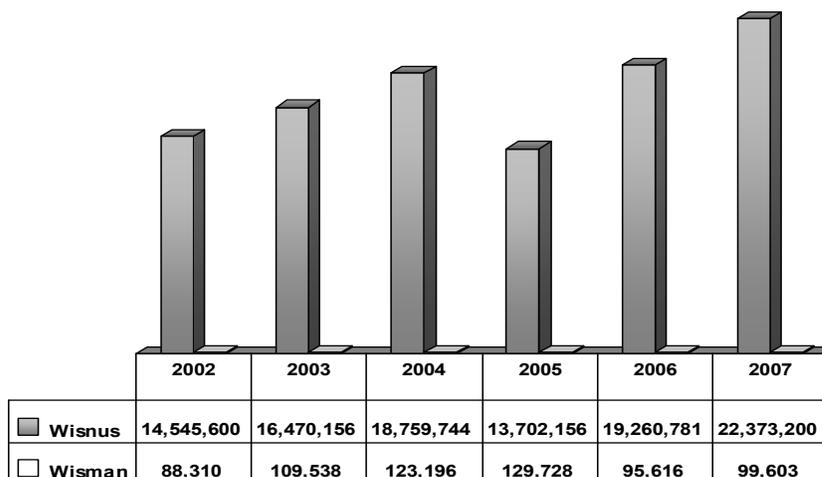
Sumber : Departemen Kebudayaan dan Pariwisata, 2006

Peningkatan jumlah kunjungan wisatawan pada setiap tahunnya sesuai dengan data pada Tabel 1.2. dan Tabel 1.3 diatas juga terjadi di Provinsi Banten. Jumlah wisatawan yang mengunjungi objek-objek wisata di Provinsi Banten dalam beberapa tahun terakhir mengalami peningkatan yang cukup berarti, hal ini terkait dengan semakin kondusifnya kondisi dan stabilitas keamanan di Indonesia.

Sebagai provinsi baru yang sedang berkembang, Banten dituntut untuk dapat meningkatkan pendapatan daerah untuk modal pembangunan dan sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah terhadap terbentuknya Provinsi Banten yang diamanati oleh masyarakat. Pariwisata sebagai sektor yang menghasilkan pendapatan daerah nomor dua terbesar bagi Provinsi Banten setelah industri pengolahan harus bisa meningkatkan pendapatan daerahnya. Dengan adanya peningkatan jumlah kunjungan wisatawan ke Provinsi Banten, merupakan peluang yang baik untuk dikelola dan dikembangkan sesuai dengan potensi kedaerahan provinsi Banten.

Trend kunjungan wisatawan ke Provinsi Banten dari tahun 2002 sampai dengan tahun 2007 dapat dilihat pada Tabel berikut :

Tabel 1.4
**Jumlah Kunjungan Wisatawan Tahun 2002-2007
 Provinsi Banten**



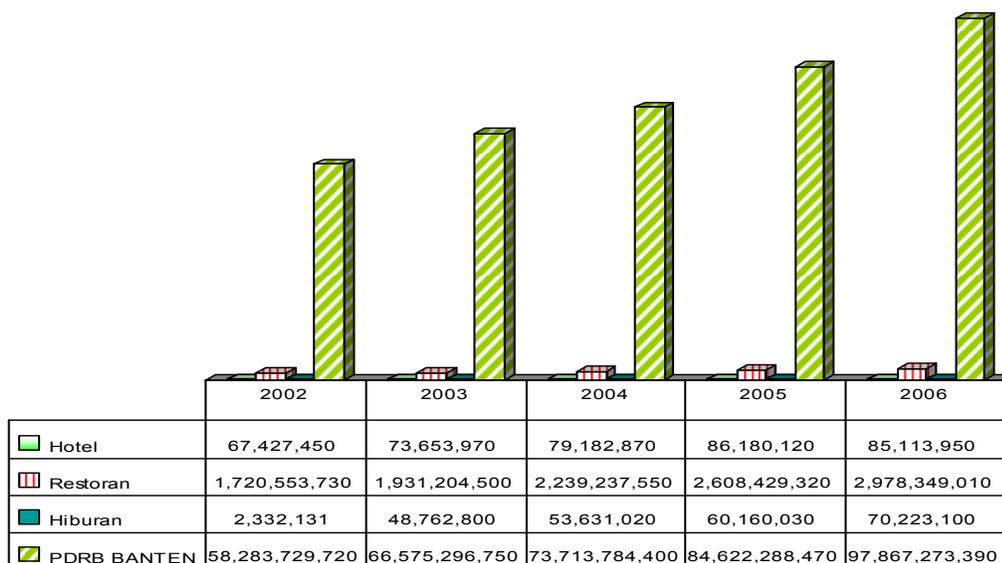
Sumber : Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Banten, 2007

Dari tabel diatas dapat dilihat jumlah yang terus meningkat dari tiap tahunnya, mulai dari tahun 2002 sebanyak 14.545.600 wisnus dan 88.310 wisman hingga 2007 sebanyak 22.373.200 wisnus dan 99.603 wisman. Secara keseluruhan, walaupun tampak adanya penurunan jumlah kunjungan wisatawan pada tahun 2005, namun dapat dikatakan bahwa dari tahun 2002-2007 trend kunjungan wisatawan ke Provinsi Banten adalah meningkat.

Meningkatnya jumlah kunjungan wisatawan ke obyek daya tarik wisata (ODTW) Provinsi Banten diharapkan akan turut meningkatkan pendapatan daerah, yang pada akhirnya akan berdampak kepada peningkatan aspek kesejahteraan masyarakat sekitar obyek wisata, masyarakat yang bergerak dibidang kepariwisataan atau pelaku industri pariwisata dan masyarakat Banten pada umumnya.

Sumbangan sektor pariwisata terhadap PDRB Banten tiap tahunnya menunjukkan kecenderungan meningkat. Sektor Pariwisata yang dalam struktur PDRB Provinsi Banten diwakili oleh Sub Sektor Hotel, Restoran, Hiburan dan Rekreasi seperti pada tabel dibawah ini.

Tabel 1.5
Sektor Pariwisata Terhadap PDRB Banten Tahun 2002-2006



Sumber : Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Banten, 2007

Kecenderungan yang terus meningkat tiap tahunnya dapat dilihat dari Tabel 1.5 diatas. Hal ini dapat menjadi alasan yang sangat kuat bagi provinsi Banten untuk terus meningkatkan pembangunan di sektor pariwisata. Keseluruhan angka tersebut di atas, mencerminkan kemampuan pariwisata dalam meningkatkan pendapatan negara dan daerah, baik dalam bentuk devisa asing maupun perputaran uang di dalam negeri.

Pariwisata merupakan salah satu kegiatan yang berkaitan dengan seluruh sektor pembangunan. Dalam konteks pembangunan nasional, pariwisata harus dapat mengakomodasi amanat UUD 1945 (pasal 33 ayat 3), GBHN 1999 dan UU No. 9 Tahun 1990 Tentang Kepariwisataan.

Dimana Asas dan Tujuan pada UU No. 9 Tahun 1990 Bab II pasal 3 adalah bahwa penyelenggaraan kepariwisataan bertujuan :

- a. memperkenalkan, mendayagunakan, melestarikan, dan meningkatkan mutu objek dan daya tarik wisata;

- b. memupuk rasa cinta tanah air dan meningkatkan persahabatan antar bangsa;
- c. memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja;
- d. meningkatkan pendapatan nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat;
- e. mendorong pendayagunaan produksi nasional.

Sesuai dengan Rencana Strategis Pembangunan Kebudayaan dan Kepariwisata Nasional Tahun 2005-2009, maka kebijakan dalam pembangunan kepariwisataan nasional diarahkan untuk⁴:

- a. peningkatkan daya saing destinasi, produk dan usaha pariwisata nasional;
- b. peningkatan pangsa pasar pariwisata melalui pemasaran terpadu di dalam maupun di luar negeri;
- c. peningkatan kualitas, pelayanan dan informasi wisata;
- d. pengembangan insentif sistem usaha dan investasi di bidang pariwisata;
- e. Pengembangan infrastruktur pendukung pariwisata;
- f. Pengembangan SDM (standarisasi, akreditasi dan sertifikasi kompetensi)
- g. Sinergi multi-stakeholders dalam desain program kepariwisataan.

Pengembangan Sektor pariwisata di Provinsi Banten juga diharapkan dapat menjadi salah satu sumber pendapatan daerah dan penggerak roda perekonomian daerah. Hal ini terkait dengan besarnya potensi kepariwisataan yang dimiliki dan sektor pariwisata merupakan sektor yang dapat menghasilkan *multifier effect* yang sangat tinggi.

Hal ini karena sektor pariwisata dapat membangkitkan kegiatan atau usaha-usaha yang berkaitan dengan pariwisata seperti industri kerajinan dan souvenir, jasa biro perjalanan, hotel dan penginapan dan lainnya.

⁴ Rencana Strategis Depbudpar 2005-2009

Dengan semakin berkembangnya sektor pariwisata di Provinsi Banten, maka roda perekonomian daerah diharapkan akan turut meningkat yang berdampak kepada peningkatan aspek kesejahteraan masyarakat.

Provinsi Banten sebagai provinsi ke-30 di Indonesia yang secara yuridis dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Provinsi Banten. Sebagai provinsi yang berada di ujung barat Pulau Jawa menjadikan Provinsi Banten sebagai gerbang Pulau Jawa dengan Pulau Sumatera dan berbatasan langsung dengan Provinsi DKI Jakarta.

Dengan luas wilayah Provinsi Banten sebesar 8.794,01 Km² dan dibagi kedalam 8 (delapan) kabupaten/kota. Terdiri dari empat kabupaten yaitu Serang, Pandeglang, Lebak dan Tangerang serta empat kota yaitu Tangerang, Cilegon, Serang dan Tangerang Selatan yang memiliki potensi sumberdaya alam yang sangat beraneka ragam. Kota Serang dan Kota Tangerang Selatan sebagai wilayah hasil pemekaran memiliki wilayah yang sudah tercakup pada wilayah sebelum pemekarannya.

Tabel 1.6

Luas Wilayah Kabupaten/Kota di Provinsi Banten

No	Kabupaten/Kota	Luas Wilayah	
		KM ²	%
1	Kabupaten Serang (termasuk Kota Serang)	1.724,09	19,61
2	Kabupaten Pandeglang	2.746,88	31,24
3	Kabupaten Lebak	2.859,96	32,52
4	Kabupaten Tangerang (termasuk Kota Tangerang Selatan)	1.110,38	12,63
5	Kota Tangerang	177,20	2,02
6	Kota Cilegon	175,50	2,00
PROVINSI BANTEN		8.794,01	100

Sumber : Renstra Disbudpar Tahun 2007-2012

Provinsi Banten merupakan wilayah yang memiliki potensi pariwisata yang beraneka ragam dan sangat prospektif untuk dikembangkan. Berdasarkan dokumen Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA) Provinsi Banten yang ditetapkan melalui Perda No. 9 Tahun

2005, daya tarik kepariwisataan di Provinsi Banten secara garis besar diklasifikasikan dalam beberapa kategori sebagai berikut :

1. Kategori obyek wisata alam, meliputi pantai, alam pegunungan, goa, hutan raya dan hutan lindung, alam agrowisata, sungai dan danau/situ serta daerah aliran sungai (84 obyek) terlampir.
2. Kategori obyek wisata sejarah dan budaya, meliputi makam raja-raja, petilasan, wisata ziarah, monumen peninggalan sejarah, museum, situs maupun candi kerajaan dan padepokan seni atau padepokan budaya (34 obyek) terlampir.
3. Kategori obyek wisata buatan/binaan, meliputi taman atau aren abermain, pusat perbelanjaan, panggung hiburan, arena kolam renang dll (24 obyek) terlampir.
4. Kategori obyek wisata kehidupan masyarakat tradisional (*living culture*) kehidupan masyarakat Suku Baduy dan beberapa lainnya yang terdapat di wilayah Provinsi Banten (9 obyek) dan atraksi kesenian (48 obyek) terlampir.

Berdasarkan status perkembangannya, dari sekitar 204 ODTW tersebut, sebanyak 71 ODTW (34,8 %) merupakan kawasan wisata yang telah berkembang baik dalam skala nasional maupun internasional. Sementara itu, sekitar 100 ODTW (49,0 %) diantaranya merupakan obyek-obyek wisata yang belum berkembang namun sangat potensial untuk dapat dikembangkan dan sisanya sebanyak 33 ODTW (16%) tidak terdapat didalam dokumen Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA) Provinsi Banten sehingga belum dapat diketahui dan dijelaskan potensi dan pengembangannya .

Secara kewilayahan, pola perkembangan pariwisata provinsi Banten terdiri dari Kawasan Wisata Pantai Barat, Kawasan Wisata Pantai Selatan, Kawasan Wisata Pantai Utara, Kawasan Wisata Ziarah, Kawasan Wisata Taman Nasional Ujung Kulon (TNUK) serta pulau dan Anak Krakatau. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 1.7
**Jenis, Jumlah dan Status Obyek Daya Tarik Wisata (ODTW)
 di Provinsi Banten**

NO	KABUPATEN /KOTA	KATEGORI					JUMLAH	STATUS PERKEMBANGAN		
		ALAM	SEJARAH & BUDAYA	BUATAN	LIVING CULTURE	ATRAKSI SENI		B	SB	P
1	Kab. Serang	20	14	10	4	9	57	31	12	14
2	Kab. Pandeglang	19	10	2	3	13	47	13	5	29
3	Kab. Lebak	21	2	-	2	8	33	4	2	27
4	Kab. Tangerang	13	3	9	-	5	30	13	6	11
5	Kota Tangerang	1	2	8	-	3	14	5	3	6
6	Kota Cilegon	10	3	-	-	10	23	5	5	13
JUMLAH		84	34	29	9	48	204	71	33	100

Sumber : RIPPDA Provinsi Banten, Tahun 2005

Ket : B = Berkembang
 SB = Sudah Berkembang
 P = Potensial

Dengan melihat besarnya potensi wisata Provinsi Banten, maka untuk pengembangan kepariwisataan, pada tahun 2005 ditetapkan Peraturan Daerah Nomor 9 tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA) Provinsi Banten. RIPPDA tersebut merupakan acuan dalam pelaksanaan pembangunan pariwisata dan budaya di Provinsi Banten.

Visi dan Misi kepariwisataan Provinsi Banten yang tercantum dalam RIPPDA adalah :

- Mengembangkan Banten secara terpadu, mencakup seluruh wilayah kabupaten dan kota secara bersama-sama dan tetap mempertahankan unsur keaslian daerah;
- Menguatkan usaha kepariwisataan sebagai komponen penting pembentukan ekonomi wilayah;
- Peningkatan kesiapan dan peran serta masyarakat dalam usaha kepariwisataan.

Dengan adanya potensi daya tarik wisata dan dukungan dari pemerintah untuk mengembangkan kepariwisataan di Provinsi Banten, maka sektor pariwisata yang bersifat multi sektoral memerlukan koordinasi antar berbagai sektor terkait melalui proses perencanaan yang tepat. Karena dengan adanya perencanaan yang tepat diharapkan dapat membantu

tercapainya kesesuaian antara ekspektasi pasar dengan produk wisata yang dikembangkan tanpa harus mengorbankan kepentingan masing-masing pihak.

Dalam perencanaan pariwisata (*tourism planning*), ketersediaan informasi dari berbagai dimensi sangat diperlukan sebagai landasan pengambilan keputusan. Hal ini dimaksudkan agar rencana-rencana yang dibuat dapat diimplementasikan dan mencapai hasil sebagaimana diharapkan oleh semua pihak terkait. Karena itu, dalam perencanaan pengembangan pariwisata Banten hendaknya bersifat menyeluruh dan terpadu sehingga dapat memberi kemudahan bagi setiap usaha jasa pariwisata. Pemangku kepentingan sebagai penyedia informasi terkait karena dekatnya pelaku usaha dengan wisatawan.

Dengan semakin berkembangnya sektor pariwisata di Provinsi Banten, maka roda perekonomian daerah diharapkan akan turut meningkat yang berdampak kepada peningkatan aspek kesejahteraan masyarakat. Hal ini sesuai dengan yang diamanatkan dalam Undang-undang No. 9 Tahun 1990 tentang kepariwisataan. Dimana pengembangan sektor pariwisata diharapkan dapat menggerakkan kegiatan perekonomian yang bisa diandalkan untuk memperbesar penerimaan devisa, memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja terutama bagi masyarakat setempat, mendorong pembangunan daerah serta memperkenalkan dan melestarikan alam, nilai dan budaya bangsa.

Pariwisata sebagai salah satu sektor pembangunan tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan pembangunan berkelanjutan yang telah dicanangkan oleh pemerintah pusat sesuai dengan tujuan pembangunan nasional.

Sebagai fenomena yang sangat kompleks dan bersifat multi sektoral, Pariwisata melibatkan banyak pelaku, proses penyelenggaraan, kebijakan, *supply* dan *demand*, politik, sosial budaya yang saling berinteraksi dengan eratnya, sehingga akan lebih realistis bila dilihat sebagai sistem dengan berbagai subsistem yang saling berhubungan dan mempengaruhi. Dalam

kerangka kesisteman tersebut, pendekatan terhadap fungsi dan peran pelaku, dampak lingkungan, peningkatan pengetahuan dan kesejahteraan masyarakat, serta kesetaraan dalam proses penyelenggaraan menjadi semakin penting.

Kecenderungan yang berkembang dalam sektor kepariwisataan maupun pembangunan melahirkan konsep pariwisata yang tepat dan secara aktif membantu menjaga keberlangsungan pemanfaatan budaya dan alam secara berkelanjutan dengan memperhatikan apa yang disebut sebagai pilar dari pariwisata berkelanjutan yaitu ekonomi masyarakat, lingkungan dan sosial budaya. Pembangunan pariwisata berkelanjutan, dapat dikatakan sebagai pembangunan yang mendukung secara ekologis sekaligus layak secara ekonomi, juga adil secara etika dan sosial terhadap masyarakat.

Untuk itu maka perlu diperhatikan bahwa faktor yang menjadi penentu keberhasilan penyelenggaraan pariwisata. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) yang melibatkan partisipasi aktif secara seimbang antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. pembangunan kepariwisataan yang sesuai dengan kebutuhan wisatawan dengan tetap memperhatikan kelestarian dan memberi peluang bagi pemangku kepentingan untuk memanfaatkan dan mengembangkannya.

Dalam pengembangan kepariwisataan perlu disepakati oleh para pemangku kepentingan (*stakeholder*) dari berbagai sektor (*multisektor*). Dengan harapan, kesepakatan dan kesamaan pandang tersebut dapat mewujudkan orientasi pengembangan pembangunan kepariwisataan yang juga sama dan terpadu.

Kegiatan pariwisata secara langsung memberi akses kepada semua orang untuk melihat, mengetahui dan menikmati pengalaman intelektual dan budaya masyarakat lokal.

Pemerintah Provinsi Banten sebagai pembuat kebijakan pengembangan kepariwisataan di Provinsi Banten dan pemangku kepentingan sebagai pelaku usaha pariwisata perlu melakukan integrasi usaha pariwisata (*tourism business integration*) yang merupakan sinergi pelaku kepariwisataan secara

horizontal maupun vertikal dan memberikan keuntungan atau manfaat bagi masing-masing pihak. Bentuk-bentuk insentif yang mampu merangsang timbulnya investasi di bidang kepariwisataan dengan menggunakan manajemen partisipatoris dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*) baik masyarakat, dunia usaha, lembaga keuangan, pemerintah daerah (provinsi, kabupaten maupun kota), serta pemerintah pusat.

Tindakan yang bisa dilakukan oleh pemerintah daerah bisa melalui dikeluarkannya kebijakan untuk kemudahan dalam berinvestasi di daerah, ketersediaan infrastruktur yang memadai, penyediaan fasilitas kepariwisataan di suatu daerah tertentu, pengembangan SDM melalui peningkatan kegiatan pendidikan dan pelatihan bagi masyarakat lokal guna mengembangkan kompetensi masyarakat dalam penyediaan barang dan jasa kepariwisataan serta pelayanan bagi wisatawan baik mancanegara maupun nusantara serta koordinasi antar sektor untuk mengembangkan kemitraan antara seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*) pariwisata melalui sinkronisasi dan konsolidasi yang melibatkan lembaga swadaya masyarakat, asosiasi/usaha pariwisata.

Dalam Rencana strategis (Renstra) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Banten Tahun 2007-2012 dijelaskan bahwa fokus pembangunan kepariwisataan ini perlu dibicarakan dan menjadi komitmen seluruh pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam pembangunan kepariwisataan di daerah. Oleh karena itu, keterlibatan masyarakat dalam upaya pengembangan kepariwisataan harus ditingkatkan. Untuk itu pengembangan pola-pola kebijakan dan manajemen kepariwisataan yang lebih mengarah kepada pola kemitraan, partisipasi dan pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat harus dikembangkan.

Era desentralisasi saat ini telah memberikan peluang bagi Provinsi Banten untuk mandiri membangun daerahnya dengan berpijak pada prinsip-prinsip demokrasi, partisipasi dan peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah dalam rangka mengoptimalkan pemanfaatan sumberdaya lokal. Melalui

perencanaan pembangunan yang baik, maka dapat dirumuskan program pembangunan kepariwisataan yang berlandaskan kemitraan antar pemerintah, masyarakat dan dunia usaha.

Pembangunan Pariwisata daerah tidak lepas dari arah dan kebijakan nasional dan regional. Berdasarkan Undang-Undang Pariwisata Nomor 9 Tahun 1990 tentang kepariwisataan, jelas bahwa tujuan pembangunan kepariwisataan diorientasikan pada pembangunan berkelanjutan, kode etik pariwisata dunia dan hak asasi manusia (HAM).

Implikasi dari arah dan kebijakan pembangunan pariwisata tersebut, tentu saja mengharuskan suatu daerah untuk memikirkan bagaimana membangun citra pariwisata yang ramah lingkungan dan memenuhi kode etik pariwisata.

Pertanyaan yang muncul sekarang adalah apakah sistem perencanaan yang ada saat ini sudah mengantisipasi berbagai persoalan dalam proses perencanaan pembangunan kepariwisataan di Provinsi Banten, sehingga memberikan peluang yang besar bagi berkembangnya suatu pola perencanaan yang benar-benar partisipatif dari tingkat bawah dan secara efektif menghasilkan dokumen perencanaan yang mewakili kepentingan masyarakat serta alternatif kegiatan yang diusulkan masyarakat.

Pada pengamatan selama mengikuti rangkaian proses pembuatan Renja Tahun 2009 di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Banten, kegiatan dimulai dengan berkoordinasi dengan Departemen Kebudayaan dan Pariwisata, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata di 7 (tujuh) kabupaten/kota di Provinsi Banten yang kemudian dilanjutkan peninjauan ke obyek-obyek wisata. Hasil kunjungan koordinasi akan dijadikan masukan bagi pembuatan rencana kerja Tahun 2009.

Dari hasil kunjungan dapat diketahui bahwa selama ini kurangnya kunjungan koordinasi dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Banten ke kabupaten/kota untuk membicarakan perkembangan dan perencanaan pengembangan kepariwisataan di kabupaten/kota. Hal ini didapat setelah menerima masukan dari dinas kabupaten/kota adalah bahwa

perencanaan pengembangan pariwisata berjalan sendiri-sendiri baik tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota⁵.

Hal ini menunjukkan bahwa pola perencanaan berjenjang dari bawah ke atas ternyata tidak banyak menjanjikan aspirasi murni masyarakat atau pemangku kepentingan (*stakeholder*) untuk bisa didengar. Proses MUSBANGDES (musyawarah pembangunan desa), dilanjutkan dengan Temu Karya Pembangunan (tingkat kecamatan), lalu diikuti rapat koordinasi pembangunan di tingkat kabupaten hingga provinsi. Keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan itu selesai di tingkat kecamatan, sehingga implementasi pola tersebut dikritisi mengandung banyak kelemahan. Misalnya, partisipasi masyarakat selaku penerima manfaat sangat lemah, hasil berbagai forum koordinasi di tingkat lebih rendah kadang tidak digubris oleh pemerintah yang lebih tinggi, mekanisme perencanaan mulai dari MUSBANGDES (musyawarah pembangunan desa) hanya bersifat mencatat daftar kebutuhan masyarakat ketimbang sebagai proses perencanaan yang partisipatif, proses tersebut akhirnya menjadi proses birokratis yang sangat panjang dan lama sehingga masyarakat tidak mendapatkan kepastian kapan kebutuhannya akan terwujud.

MUSRENBANG (musyawarah pembangunan desa) sebagai rujukan daerah dalam menyusun rencana berdasarkan SEB Menteri Negara Perencanaan Nasional/Ketua Bappenas dan Mendagri No. 0259/M.PPN/I/2005. 050/ /SJ masih memiliki kecenderungan kurang partisipatif. Pola yang nampak di permukaan adalah perencanaan dari bawah, tetapi sebenarnya proses itu sentralistis (*top down*), panjang dan minim partisipasi lokal. Akibatnya program yang turun tidak menjawab permasalahan di desa.

⁵ keterangan dari kunjungan koordinasi ke kabupaten/kota, peneliti dan rekan di dinas kebudayaan dan pariwisata Provinsi Banten.

Hal ini mengindikasikan pola perencanaan pembangunan partisipatif ternyata belum diterapkan, dan hanya bersifat formalitas, semu dan sangat elitis. Dimulai dari MUSRENBANG tingkat desa hingga kabupaten serta proses penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA) oleh Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD), ternyata hanya menjadi forum untuk verifikasi dan penyesuaian kegiatan yang telah ada dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) serta forum untuk menetapkan delegasi masyarakat untuk menghadiri musyawarah pada level yang lebih tinggi.

Kenyataan di atas tentu saja bertolak belakang dengan prinsip-prinsip perencanaan partisipatif yang mengharuskan keterlibatan masyarakat secara sistematis dalam perumusan kebijakan, pengambilan keputusan serta evaluasi program-program pembangunan.

Contoh kasus lainnya adalah pembangunan terminal dan kios di sekitar obyek Wisata Ziarah Banten Lama di Kabupaten Serang. Setelah melakukan pengamatan dan wawancara dengan masyarakat sekitar terminal dan kios, ditemukan hasil bahwa terminal dan kios yang dibuat tidak dimanfaatkan secara maksimal oleh masyarakat sekitar atau pedagang⁶.

Masyarakat merasa tidak berpartisipasi dalam pembangunan daerahnya, walaupun selama ini mereka ada di lokasi tersebut.

Perencanaan pembangunan dan pelaksanaannya harus berorientasi ke bawah dan melibatkan masyarakat luas, melalui pemberian wewenang perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di tingkat daerah. Dengan cara ini pemerintah makin mampu menyerap aspirasi masyarakat, sehingga dapat memberdayakan dan memenuhi kebutuhan masyarakat itu.

Pengikutsertaan publik dalam proses penentuan kebijakan publik dianggap sebagai salah satu cara yang efektif untuk menampung dan mengakomodasi berbagai kepentingan yang beragam tadi.

⁶ keterangan lisan diperoleh peneliti dari para pedagang disekitar lokasi

Dengan kata lain, upaya pengikutsertaan publik yang terwujud melalui perencanaan partisipatif dapat membawa keuntungan substantif dimana keputusan publik yang diambil akan lebih efektif disamping akan memberi sebuah rasa kepuasan dan dukungan publik yang cukup kuat terhadap suatu proses pembangunan. Dengan demikian keterlibatan masyarakat dalam proses penentuan kebijakan publik yang memberikan nilai strategis bagi masyarakat itu sendiri menjadi salah satu syarat penting dalam upaya pembangunan yang dilaksanakan.

Belajar dari beberapa kasus pengikutsertaan publik dalam proses perencanaan pembangunan memberikan beberapa pemahaman bahwa, masyarakat ternyata tidak dapat dianggap sebagai objek pembangunan semata, tetapi juga entitas yang harus diperhatikan sebagai subjek pembangunan itu sendiri. Pengikutsertaan publik juga tidak dapat diartikan hanya sebagai alat untuk mensosialisasikan program pemerintah melainkan sebagai upaya untuk melibatkan masyarakat dalam proses penentuan kebijakan publik.

Mekanisme perencanaan yang selama ini dilaksanakan melalui MUSRENBANG kurang mengakomodir program dari kabupaten/kota. Hal ini diungkapkan bahwa MUSRENBANG berjalan akan tetapi program mereka tidak menjadi prioritas dalam perencanaan tingkat provinsi.

Kondisi kurang koordinasi dan tidak sinergi diantara dinas pariwisata baik tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota membuat proses perencanaan menjadi tidak seimbang dan tidak sejalan dengan tujuan pengembangan pariwisata untuk dapat mengerakkan roda perekonomian daerah menuju sejahtera.

Saat itulah dirasakan bahwa politik mempengaruhi kebijakan yang dibuat. Dimana adanya konflik-konflik kepentingan diantara para birokrat itu sendiri karena perencanaan pembangunan menyangkut pada alokasi anggaran.

Pada tingkat legislatif kepedulian hanya pada obyek wisata yang mereka kunjungi. Kondisi masyarakat setempat sebagai bagian dari pelaku

pariwisata kurang mendapat perhatian. Hal ini tercermin dari kunjungan anggota DPRD Provinsi Banten yang oleh didampingi dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Banten pada salah satu obyek wisata yang akan dikembangkan pada tahun 2009.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis memilih judul tesis sebagai berikut : "Pengaruh Partisipasi Pemangku Kepentingan, Kebijakan dan Perencanaan Program Terhadap Pengembangan Kepariwisataaan Provinsi Banten".

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka identifikasi permasalahan adalah sebagai berikut:

1. Potensi obyek daya tarik wisata (ODTW) yang banyak dan beragam belum dikembangkan secara optimal sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi. Hal ini terlibat dari banyak obyek wisata yang kondisinya belum dikembangkan. Menurut data dalam Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA), sebesar 49,0% diantaranya merupakan obyek-obyek wisata yang belum berkembang namun sangat potensial untuk dapat dikembangkan.
2. Letak Provinsi Banten yang strategis yaitu dekat dengan Bandar udara Internasional Soekarno-Hatta, dekat dengan Ibukota Republik Indonesia dan sebagai wilayah perlintasan trans Jawa-Sumatera dapat dimanfaatkan bagi pengembang kepariwisataan daerah.
3. Bentuk partisipasi pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang selama ini telah berjalan, cenderung bersifat simbolis (ikut pertemuan, duduk, diam dan pulang. Para pembuat keputusan sering tidak memfasilitasi secara memadai, agar seluruh stakeholder bisa berpartisipasi) dan berpartisipasi secara pasif (karena tingkat penguasaan sebagian besar stakeholder terhadap substansi kebijakan masih terbatas. Hal ini terjadi karena sebagian besar lembaga *stakeholder* kurang selektif dalam

memilih orang yang mewakili) sehingga akibatnya terjadi manipulasi partisipasi pemangku kepentingan (dilibatkan sekedar untuk formalitas, mengisi daftar hadir, tetapi tidak mengikuti pertemuannya).

4. Umumnya pemangku kepentingan (*stakeholder*) menghadapi dua masalah utama: yaitu soal representasi dan kompetensi. Representasi, yaitu cukup banyak lembaga pemangku kepentingan (*stakeholder*) khususnya asosiasi bisnis yang anggotanya merasa tidak terwakili, sedangkan kompetensi yaitu kapasitas untuk melakukan penyusunan kebijakan dan tingkat penguasaan sebagian besar pemangku kepentingan (*stakeholder*) terhadap substansi kebijakan masih terbatas. Hal ini terjadi karena sebagian besar lembaga stakeholder kurang selektif dalam memilih orang yang mewakili.

1.3. Batasan Masalah

Untuk kepentingan penelitian ini, peneliti memberikan batasan masalah sebagai berikut :

1. Dalam penelitian pengembangan kepariwisataan Provinsi Banten, maka ditetapkan tiga faktor yang menjadi variabel bebas penelitian ini, yaitu : partisipasi pemangku kepentingan, kebijakan dan perencanaan program terhadap pengembangan kepariwisataan Provinsi Banten. Hal ini dipilih karena peneliti melihat dari sudut pandangan pemerintah berfungsi sebagai fasilitator/regulator dan dinamisator pembangunan kepariwisataan. Peran tersebut dikuatkan pada Keputusan Presiden RI No. 29 Tahun 2003, pasal 20. Fasilitator dalam perumusan kebijakan, pengkoordinasian dan peningkatan keterpaduan, penyusunan rencana dan program di bidang kepariwisataan serta dinamisator/pendorong perkembangan kepariwisataan bahkan dapat berperan sebagai katalisator dalam seluruh proses penyelenggaraan.
2. Pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang dilibatkan dalam penelitian ini adalah pelaku usaha jasa pariwisata di bidang perhotelan, pelaku

usaha travel biro dan aparaturnya di sekitar lokasi ODTW serta aparaturnya Dinas Kebudayaan dan Pariwisata kabupaten/kota se Provinsi Banten.

3. Kebijakan yang dilihat pengaruhnya adalah kebijakan publik tentang pariwisata di Provinsi Banten
4. Perencanaan program pengembangan pariwisata yang dibuat oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Banten.

1.4. Rumusan Masalah

Sesuai dengan uraian dan bahasan pada latar belakang penelitian, maka diajukan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Seberapa besar pengaruh partisipasi pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam pengembangan kepariwisataan provinsi Banten?
2. Seberapa besar pengaruh kebijakan Pariwisata terhadap pengembangan kepariwisataan Banten ?
3. Seberapa besar pengaruh perencanaan program yang dibuat oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata terhadap pengembangan kepariwisataan Banten ?
4. Seberapa besar pengaruh partisipasi pemangku kepentingan (*stakeholder*), kebijakan dan perencanaan program terhadap pengembangan kepariwisataan Provinsi Banten ?

1.5. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh partisipasi pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam pengembangan pembangunan pariwisata provinsi Banten?
2. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh kebijakan Pariwisata terhadap pengembangan kepariwisataan Banten ?
3. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh perencanaan program yang dibuat oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata terhadap pengembangan kepariwisataan Banten ?

4. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh partisipasi pemangku kepentingan (*stakeholder*), kebijakan dan perencanaan program terhadap pengembangan pembangunan pariwisata provinsi Banten ?

1.6. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan harus mempunyai manfaat, baik untuk pemangku kepentingan (*stakeholder*), pemerintah daerah, kepentingan umum maupun yang bersifat ilmiah ataupun praktis.

1. Bagi pemangku kepentingan (*stakeholder*), bahwa keterlibatan pemangku kepentingan dalam pengembangan kepariwisataan adalah penting. Hal ini karena pemangku kepentingan (*stakeholder*) terlibat langsung dengan wisatawan sehingga informasi yang diperoleh dari wisatawan dapat dijadikan masukan dalam pengembangan kepariwisataan.
2. Bagi pemerintah daerah Provinsi Banten. Bahwa hasil penelitian ini sebagai evaluasi pelaksanaan kebijakan pengembangan kepariwisataan yang melibatkan pemangku kepentingan (*stakeholder*).
3. Bagi kepentingan ilmiah, diharapkan hasil penelitian ini dapat menyumbang pemikiran bagi penelitian dan pengembangan kepariwisataan daerah.