

Volume 10, No. 02 Agustus 2016

ISSN 1979 - 7168

# Jurnal Kepariwisataan



Diterbitkan oleh :  
Politeknik Pariwisata Makassar



# JURNAL KEPARIWISATAAN

ISSN 1979-7168

Volume 10- 02, Agustus 2016

---

Terbit dua kali setahun (enam bulan) pada bulan Februari dan Agustus, berisi tulisan-tulisan yang diangkat dari kajian tentang kepariwisataan baik berupa hasil penelitian maupun kajian kritis hasil pemikiran.

Pelindung	: Deputi Bidang Pengembangan Kelembagaan Kepariwisataan Kementerian Pariwisata
Penanggung Jawab	: Dr. Komang Mahawira
Pimpinan Redaksi	: Dr. Hj. Nursjam, M.Hum.
Wakil Pimpinan Redaksi	: Ilham Junaid, M.Hum., Ph.D.
Penyunting	: Prof. Dr. Hamka Naping (Universitas Hasanuddin) Dr. Sutanto Leo (Sekolah Tinggi Pariwisata Bandung) Dr. Syamsu Rijal, M.Pd. (Politeknik Pariwisata Makassar) Drs. Darmayasa, M.Pd. (Politeknik Pariwisata Makassar)
Desain Grafis	: Dr. Muh. Arfin M. Salim, M.Pd. Amiruddin Hamzah, S.Pd, M.Hum.
Fotografer	: Radiana Idrus, A.Md., S.AP. Andi Muhammad Yusuf Randy, S.Sos.
Sekretariat	: Drs. Muh. Kasim, M.Pd. Mukarramah Machmud, SS., M.Pd.

Alamat Redaksi : UPPM Politeknik Pariwisata Makassar, Jl. Gunung Rinjani Kota Mandiri Metro Tanjung Bunga, Makassar 90244, Telepon (0411) 838456, Fax (0411) 838366, homepage://www.akpamakassar.ac.id, email:jurnal @akpamakassar.ac.id

Redaksi menerima sumbangan tulisan yang belum pernah dimuat dalam media lain, naskah diketik di atas HVS kuarto spasi ganda, maksimum 20 halaman, dengan format seperti tercantum dalam petunjuk penulisan pada halaman belakang naskah yang masuk dievaluasi dan disunting sebelum pemuatan.

Foto pada halaman depan: Pelabuhan Tradisional Paotere; oleh Ricky Elwarin.

## JURNAL KEPARIWISATAAN

ISSN 1979-7168

Volume 10 Nomor 02, Agustus 2016

---

### DAFTAR ISI

**KUALITAS LAYANAN DALAM MENINGKATKAN KEPUASAN DAN LOYALITAS TAMU HOTEL DI SULAWESI SELATAN**

*(Service quality in improving satisfaction and loyalty of hotel guests in South Sulawesi)*

Penulis : Ahmad Ab

Halaman : 01 s/d 14

**PENERAPAN SAPTA PESONA DI PANTAI POLEWALI KABUPATEN POLEWALI MANDAR PROVINSI SULAWESI BARAT**

*(The implementation of Sapta Pesona at Polewali Beach of Polewali Mandar Regency, West Sulawesi Province)*

Penulis : Amirullah

Halaman : 15 s/d 27

**ORNAMEN SEBAGAI DAYA TARIK WISATA DI KOMPLEKS MAKAM RAJA-RAJA BINAMU KABUPATEN JENEPONTO SULAWESI SELATAN**

*(Ornament as Tourism Attractions at Graves of Binamu Kings in Jeneponto Regency, South Sulawesi)*

Penulis : Damar Tri Afrianto

Halaman : 28 s/d 38

**POLITIK DAN DINAMIKA PENGEMBANGAN PARIWISATA DI TANAH I LA GALIGO (SAWERIGADING)**

*(Politics and the dynamics of Tourism Development at The Land of I La Galigo (Sawerigading))*

Penulis : Ilham Junaid dan Hamsu Hanafi

Halaman : 39 s/d 49

**OPTIMALISASI PERAN PEMERINTAH DALAM KEBIJAKAN DAN PERENCANAAN PARIWISATA**

*(Optimizing the Role of Government in Policy and Planning of Tourism)*

Penulis : Ilham Junaid

Halaman : 50 s/d 64

**PANTAI BARANE SEBAGAI SALAH SATU ATRAKSI WISATA DI  
KABUPATEN MAJENE SULAWESI BARAT**

*(Barane Beach as Tourism Attraction of Majene Regency, West Sulawesi)*

Penulis : Nursjam

Halaman : 65 s/d 77

**KONTESTASI MOTIF TRADISIONAL SARUNG SUTRA (LIPA' SABBE)  
SENGKANG DALAM MENGHADAPI TANTANGAN PARIWISATA**

*(Motifs of Traditional Sarung Sutera (Lipa' Sabbe) of Sengkang in Facing the Challenges of Tourism)*

Penulis : Putut Bayu Santiko

Halaman : 78 s/d 89

**PROFIL TENAGA KERJA PERHOTELAN KOTA MAKASSAR**

*(The profile of Hotel Employees in Makassar city)*

Penulis : Syamsu Rijal

Halaman : 90 s/d 104

## PETUNJUK BAGI PENULIS

Redaksi menerima kiriman artikel dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Naskah belum pernah dipublikasikan oleh media cetak lain.
2. Naskah berupa hasil penelitian, gagasan, konseptual tentang kepariwisataan, bahasa dan sastra.
3. Naskah diketik dalam bahasa Indonesia atau bahasa Inggris pada kertas A4 dengan huruf *Times New roman* 12, spasi 2. Batas atas dan bawah 3 cm, tepi kiri dan kanan 4 cm. Jumlah halaman 15 -20.
4. Sistematika penulisan naskah, yaitu: (a) judul naskah; (b) nama penulis (tanpa gelar akademik); (c) asal institusi; (d) abstrak (maks. 150 kata) dalam bahasa Inggris dan bahasa Indonesia ; (e) kata kunci (2-5 kata)
5.
  - a. Format naskah **Hasil Penelitian**:  
1) Pendahuluan (latar belakang, masalah, tujuan penulisan). 2) Kerangka Teori, 3) Metode 4) Pembahasan 5) Penutup (Simpulan/Saran); 6) Daftar Pustaka.
  - b. Format naskah **Gagasan, Konseptual**:  
1) Pendahuluan 2) Isi 3) Penutup, 4) Daftar Pustaka (dianjurkan menggunakan daftar pustaka sepuluh tahun terakhir).
  - c. Daftar Pustaka dan sumber lainnya disusun secara alfabetis dan kronologis dengan mengikuti tata cara sebagai berikut.
    - Rusdi, Muhammad. 2010. *Pengantar Pariwisata*. Jakarta: Gramedia. (rujukan Buku)
    - Gleason, Jean Berko. 2008. "The Father Bridge Hypothesis". *Journal of Child Language*, Vol.14, No.3. (rujukan Jurnal Ilmiah).
    - Hugo, Graeme J. dkk. 2007. *The Demographic Dimension in Indonesian Development*. Singapore. New York: Oxford University Press (rujukan Buku dengan 4 pengarang atau lebih)
    - Landa, Apriani. 17 Juli 2008. "Tekad Siswa Bersih Narkoba". *Tribun Timur*: hlm. 14. (rujukan Surat Kabar/Majalah)
    - Mc Cluskey, Alan. 2007. *Emotional Intelligence in Schools*. (<http://www.connected.org/learn/scholls.htm>). Diakses 20 Agustus 2011. (rujukan Internet)
  - d. Naskah dikirim dalam bentuk *print out* (3 rangkap) disertai file dalam bentuk *soft copy* dengan menggunakan pengolah data *Microsoft Word* ke alamat redaksi.

- e. Redaksi membuka kesempatan bagi siapa saja (peneliti, dosen, guru, dan tenaga profesional lain) untuk mengirimkan naskah.
- f. Kepastian pemuatan/penolakan naskah akan diinformasikan secara tertutup. Naskah yang tidak dimuat tidak dikembalikan, kecuali atas permintaan penulis.
- g. Redaksi mempunyai kewenangan mengatur waktu penerbitan dan format penulisan sesuai format penulisan naskah Akpar.
- h. Biodata penulis ditulis dalam lembar tersendiri.

**Alamat Redaksi:**

Politeknik Pariwisata Makassar, Jl. Gunung Rinjani Metro Tanjung Bunga,  
Makassar 90224.

Telp. 0411838456 /fax. 0411838366

Email : [nursjam@yahoo.co.id](mailto:nursjam@yahoo.co.id) atau [jurnal@akparmakassar.ac.id](mailto:jurnal@akparmakassar.ac.id)

## OPTIMALISASI PERAN PEMERINTAH DALAM KEBIJAKAN DAN PERENCANAAN PARIWISATA

Oleh:

**ILHAM JUNAID**

Politeknik Pariwisata Makassar, Jl. Gunung Rinjani, Tanjung Bunga, Makassar

Email: [illank77@yahoo.co.id](mailto:illank77@yahoo.co.id)

### Abstrak

Tulisan ini bertujuan untuk menguraikan definisi, cakupan, makna serta isu-isu yang berkaitan dengan kebijakan (*policy*) dan perencanaan (*planning*) pariwisata serta menguraikan peran pemerintah sebagai *stakeholder* utama dalam menerapkan kebijakan dan perencanaan pariwisata. Tulisan ini merupakan kajian teoretis (*review literatur*) yang berkaitan dengan kebijakan dan perencanaan pariwisata. *Boosterism, economic, industry-oriented approach, a physical/spatial approach, a community-oriented approach* dan *sustainable tourism planning* adalah lima pendekatan yang dapat digunakan dalam menganalisis dan merencanakan pengembangan destinasi pariwisata. Dari segi tahapan, perencanaan pariwisata dapat melalui sembilan langkah yakni kajian awal, penilaian atau analisis lingkungan, penentuan tujuan atau misi, langkah konsultasi dengan *stakeholder*, mengembangkan opsi, menentukan strategi, implementasi, dan melakukan *monitoring*, evaluasi dan *feedback*. Tulisan ini menyarankan pentingnya mengoptimalkan peran pemerintah dalam implementasi kebijakan dan perencanaan dengan menerapkan tiga langkah yakni menentukan pendekatan dan menerapkan langkah-langkah sistematis perencanaan pariwisata, implementasi analisis SWOT dalam menyusun kebijakan dan perencanaan pariwisata serta pentingnya melibatkan unsur-unsur terkait dengan lingkungan destinasi sebagai acuan pengembangan.

**Kata kunci: Kebijakan, perencanaan pariwisata, peran pemerintah**

### Abstract

*This paper aims at describing definition, scope, issues and meaning related to policy and planning in tourism as well as providing information on how to optimize the role of government in tourism policy and planning through literature review of publication in tourism. Five approaches in tourism planning are discussed in this paper including boosterism, economic, industry-oriented approach, a physical/spatial approach, a community-oriented approach and sustainable tourism planning. Nine steps of strategic planning in tourism are also discussed including establish terms of reference, environmental appraisal, establish mission/goals, consultation with stakeholders, develop options, decide strategy, implementation, monitoring, evaluation and feedback. This paper suggests the importance of optimizing the role of government in tourism policy and planning through three strategic approaches including deciding and implementing the systematic process of planning, implementing SWOT analysis in understanding the current condition of destination and involving related stakeholders under the scope of the destination environment as the basis for policy making.*

**Keywords: Policy, tourism planning, government role**

## PENDAHULUAN

Akademisi dan praktisi pariwisata meyakini bahwa kemajuan pariwisata daerah tidak terlepas dari peran pemerintah sebagai aktor utama. Maju dan mundurnya pariwisata di suatu destinasi tidak terlepas dari peran pemerintah (khususnya pemerintah daerah) dalam menerapkan kebijakan pengembangan pariwisata daerah. Selain itu, masyarakat suatu destinasi akan memberikan argumentasi bahwa kemajuan dan kemunduran pariwisata di daerah mereka juga tergantung dari bagaimana peran proaktif pemerintah dalam mengembangkan pariwisata daerah.

Di negara-negara di dunia, peran pemerintah telah menjadi bagian tak terpisahkan dalam memajukan pariwisata. Di Australia misalnya, pemerintahnya telah berupaya berperan aktif dalam pengembangan pariwisata dengan melihat berbagai perubahan yang terjadi dan menyesuaikan kebijakan pengembangan dengan melakukan perubahan-perubahan baik dalam hal struktur pemerintahan, tugas dan tanggung jawab pemerintah maupun peran yang harus dijalankan dalam mengemban tugas pemerintahan (Marshall, 1997; Dredge, 2001). Dalam konteks Indonesia, kebijakan nasional yang berhubungan dengan pariwisata berada di tangan Kementerian Pariwisata Republik Indonesia. Pada tingkat provinsi, kebijakan pariwisata diatur oleh pemerintah daerah atau gubernur melalui peran Dinas Pariwisata tingkat provinsi serta pemerintah daerah

melalui Dinas Pariwisata Kabupaten/Kota pada tingkat daerah kabupaten dan kota.

Mengingat peran pemerintah sangat penting dalam memajukan pariwisata suatu destinasi, maka perlu pemahaman secara menyeluruh mengenai konsep kebijakan dan perencanaan pariwisata baik oleh pemerintah itu sendiri maupun oleh pemangku kepentingan (*stakeholder*) lainnya. Kenyataannya, tidak sedikit aparat atau staf pemerintah yang bekerja di bawah naungan Dinas Pariwisata kurang memahami makna peran kebijakan dan perencanaan pariwisata. Penempatan staf di Dinas Pariwisata yang tidak memiliki latar belakang pariwisata atau kurang memahami fungsi dan tugas pemerintah dalam konteks pengembangan destinasi wisata masih menjadi realita di kebanyakan destinasi wisata di Indonesia. Kondisi ini dapat menjadi alasan perlunya memberikan argumentasi dan eksplanasi tentang kebijakan dan perencanaan pariwisata khususnya yang berkaitan dengan bagaimana mengoptimalkan peran pemerintah.

Dalam studi pariwisata, kebijakan dan perencanaan adalah dua hal atau istilah yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Mason (2003) mengemukakan bahwa kebijakan merupakan gambaran tentang apa yang akan dilakukan oleh suatu organisasi sedangkan perencanaan diperuntukkan untuk menemukan atau mencari solusi dari permasalahan yang mungkin muncul dari upaya pengembangan destinasi serta memaksimalkan manfaat dari



pengembangan tersebut. Mengingat keterkaitan kedua istilah ini, maka dibutuhkan penjabaran secara rinci konsep kebijakan dan perencanaan pariwisata berdasarkan kajian teoretis (*review* literatur) pariwisata. Karena itu, tulisan ini bertujuan untuk: 1) menguraikan definisi, arti, makna serta isu-isu yang berkaitan dengan kebijakan dan perencanaan pariwisata; 2) menguraikan peran pemerintah sebagai *stakeholder* utama dalam menerapkan kebijakan dan perencanaan pariwisata khususnya yang berhubungan dengan pengembangan destinasi wisata. Tulisan ini merupakan kajian teoretis yang didasarkan pada publikasi-publikasi ilmiah bidang pariwisata.

## **KAJIAN TEORETIS**

### **Defenisi dan Keterkaitan Antara Kebijakan dan Perencanaan Pariwisata**

Kebijakan (*policy*) dan perencanaan (*planning*) adalah dua istilah yang sering dikaitkan satu sama lain. Kebijakan dan perencanaan sering menjadi satu kesatuan karena perencanaan menyangkut bagaimana suatu kebijakan diterapkan sedangkan kebijakan juga sangat tergantung dari bagaimana perencanaan kegiatan pariwisata. Wilkinson (1997) berpendapat bahwa perencanaan dapat dipahami sebagai rangkaian tindakan (*action*), sedangkan kebijakan berarti implementasi dari rangkaian tindakan yang telah direncanakan. Dalam realitanya, kebijakan banyak berkaitan dengan pemerintah karena pemerintah diyakini sebagai penentu kebijakan

(*policy maker*) terhadap hal-hal yang berkaitan dengan kepariwisataan. Kebijakan dalam konteks pariwisata ini juga dapat berarti apa yang harus dijalankan atau dilakukan dan apa yang tidak dilakukan berdasarkan suatu kebijakan.

Kebijakan pariwisata dapat diartikan sebagai seperangkat aturan (regulasi), petunjuk atau pedoman, pengembangan dan strategi yang dituangkan dalam bentuk kerangka kerja (*framework*) dimana suatu kelompok (organisasi) maupun individu secara langsung berpedoman pada kerangka tersebut dengan acuan pengembangan pariwisata baik yang bersifat jangka panjang maupun yang bersifat keseharian dalam suatu destinasi pariwisata (Goeldner dan Ritchie, 2003). Kebijakan menjadi acuan dalam menjalankan program-program yang akan diterapkan. Kebijakan itu pula mengatur bagaimana suatu individu atau kelompok bekerja dengan memerhatikan aspek yang bersifat jangka panjang dan jangka pendek.

Menurut Dredge dan Jenkins (2007:22), kebijakan dan perencanaan diartikan sebagai "*being a position, strategy, action or product adopted by government and arising from contest between different ideas, values and interests whilst planning is defined as strategic activity comprising a number of stages that lead to the determination of a course of action to meet predetermined goals*". Dari definisi ini dapat dipahami bahwa kebijakan merupakan penentuan posisi, strategi, tindakan ataupun produk yang menjadi acuan pemerintah yang didasarkan

pada berbagai kajian baik berupa ide-ide maupun nilai-nilai. Perencanaan diartikan sebagai kegiatan strategis yang terdiri dari sejumlah tahap yang akan dijalankan untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Dengan kata lain, perencanaan merupakan alat untuk memformulasikan tujuan dan menyediakan mekanisme melalui langkah-langkah strategis dalam mencapai tujuan yang diharapkan. Jadi, kebijakan merupakan pedoman untuk implementasi pariwisata sedangkan perencanaan merupakan mekanisme dalam mencapai tujuan pengembangan pariwisata (Hall, 2008).

Kebijakan dan perencanaan memandang bahwa pemerintah adalah aktor utama dalam mengembangkan pariwisata (Hall dan Jenkins, 2004; Ruhanen, 2013). Terdapat dua peran pemerintah dalam hal kebijakan yakni peran legislasi (pembuatan undang-undang atau aturan), dan kebijakan yang berkaitan dengan industri pariwisata (Jeffries, 2001). Menurut Jeffries, kebijakan yang berkaitan dengan legislasi berkaitan dengan bagaimana aturan-aturan dalam suatu destinasi, misalnya keimigrasian, perlindungan konsumen, keamanan jalan, perlindungan lingkungan alam dan buatan, serta aturan-aturan yang berkaitan dengan kepariwisataan. Kebijakan yang berkaitan dengan industri pariwisata adalah segala hal yang berhubungan dengan industri pariwisata dan hal-hal yang berhubungan dengan pelanggannya (*its customer*), kebijakan atau aturan tentang persaingan dalam usaha pariwisata, tenaga kerja, keberlanjutan

lingkungan, perpajakan, transportasi dan visa, dll.

Istilah rencana (*plan*) merupakan dokumen yang berisi informasi detail mengenai mengapa dan bagaimana suatu proyek pengembangan pariwisata diimplementasikan. Dokumen tersebut umumnya berisi informasi mengenai hal-hal yang perlu dilakukan dan ditindaklanjuti yang dilihat dari konteks sosial, ekonomi dan lingkungan. Selain itu, istilah rencana atau perencanaan strategis (*strategic planning*) diartikan sebagai suatu proses dimana suatu organisasi atau kelompok menyesuaikan secara efektif lingkungan mereka dengan mengintegrasikan perencanaan dan pengelolaan dalam suatu proses (Edgell, dkk, 2008).

Perencanaan strategis bidang pariwisata dapat mengacu pada pernyataan visi misi dari suatu organisasi yang berbasis di suatu destinasi. Visi, tujuan, target, strategi dan taktik atau metode merupakan hal-hal yang perlu menjadi perhatian dan termuat di dalam suatu perencanaan strategis pariwisata. Perencanaan strategis pariwisata seyogyanya memerhatikan kemanfaatan masyarakat lokal suatu destinasi dan keberlanjutan sumber-sumber pariwisata yang dimanfaatkan untuk tujuan pariwisata.

### **Pendekatan dan Proses Perencanaan Strategis Pariwisata**

Perencanaan pariwisata dapat dibagi ke dalam empat pendekatan yakni pendekatan dorongan atau penggerakan (*boosterism*), pendekatan

dengan orientasi ekonomi dan industri (*economic, industry-oriented approach*), pendekatan fisik dan spasial (*a physical/spatial approach*), dan pendekatan dengan orientasi ke masyarakat (*a community-oriented approach*) (Getz, 1987). Menurut Getz (1987), keempat pendekatan tersebut dapat dikatakan sebagai hal yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, namun di sisi lain dapat juga dimanfaatkan dalam merencanakan pariwisata khususnya yang berkaitan dengan metode, masalah ataupun model yang digunakan dalam menyusun suatu rencana pengembangan pariwisata.

Dalam merencanakan pengembangan pariwisata suatu destinasi, perencana biasanya diperhadapkan pada isu-isu yang menjadi tantangan pengembangan pariwisata. Karena itu, keempat pendekatan tersebut dapat menjadi acuan dalam memahami, menganalisis situasi berdasarkan prinsip atau acuan pendekatan tersebut. Selain keempat pendekatan tersebut, Hall dan Page (2006) menambahkan pentingnya pendekatan perencanaan pariwisata yang berkelanjutan (*sustainable tourism planning*).

Pendekatan dorongan atau penggerak (*boosterism*) diartikan sebagai perencanaan yang memandang bahwa pengembangan pariwisata adalah sesuatu yang baik dan karena itu, pariwisata memberikan manfaat kepada masyarakat suatu destinasi (*the hosts*). Pariwisata dianggap sebagai sesuatu yang sangat penting dan eksklusif jika dilihat dari manfaat atau konsekuensi positif ke masyarakatnya.

Akan tetapi, manfaat tersebut hanya dipandang sebagai daya dorong dan menjadi alasan pentingnya merencanakan pariwisata. Pendekatan ini cenderung tidak melibatkan masyarakat dalam pembuatan kebijakan serta dalam proses pembuatan kebijakan dan perencanaan pengembangan pariwisata. Pendekatan ini semata-mata melihat keuntungan (manfaat) sebagai alasan utama mengapa pariwisata harus direncanakan. Dampak-dampak positif tersebut sering dipromosikan (sekaligus menjadi alasan) sebagai sesuatu yang sangat penting sehingga sumber-sumber pariwisata dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk mencapai keuntungan atau manfaat tersebut.

Pendekatan dengan orientasi ekonomi dan industri memandang bahwa pertumbuhan ekonomi dan pengembangan area (misalnya suatu destinasi) menjadi tujuan utama. Target atau sasaran utama pendekatan ini adalah dampak-dampak ekonomi yang dihasilkan dari aktifitas pariwisata. Pendekatan ini menekankan pentingnya peningkatan pendapatan (*income*) bagi masyarakat suatu destinasi serta ketersediaan lapangan kerja (*employment*) yang dihasilkan dari kegiatan pariwisata tersebut. Dalam perspektif masyarakat yang mendiami suatu destinasi, manfaat ekonomi menjadi salah satu alasan mengapa masyarakat tertarik untuk ikut berpartisipasi dalam kegiatan pariwisata. Pendekatan ini dapat menjadi salah satu pedoman dalam merencanakan dan menyusun kebijakan pariwisata suatu destinasi.

Pendekatan fisik atau spasial diartikan sebagai perencanaan yang didasarkan pada aspek ekologis atau pelestarian lingkungan. Pariwisata perlu direncanakan dengan memerhatikan prinsip pola-pola ruang dan daya dukung lingkungan dalam mendukung keberlanjutan lingkungan fisik suatu destinasi. Pendekatan ini memandang bahwa perlu ada upaya yang maksimal dalam meminimalkan dampak negatif yang mungkin dihasilkan dari aktifitas pariwisata khususnya pada lingkungan fisik suatu destinasi. Sebagai contoh, ketika suatu kawasan alam (misalnya kawasan pertanian atau persawahan) dengan potensi air terjun atau pemandangan alam yang dapat dikunjungi wisatawan, maka perencanaan pariwisata harus memastikan bahwa kunjungan wisatawan tidak merusak lingkungan fisik kawasan alam tersebut. Jika kawasan ini akan dikembangkan, maka perencana harus mampu melihat daya dukung lingkungan dan masyarakatnya serta dampak-dampak negatif yang mungkin muncul dari kunjungan wisatawan khususnya wisatawan dalam jumlah yang cukup besar (*massive tourists*).

Dalam merencanakan pariwisata suatu daerah, perencana seyogyanya memerhatikan masyarakat sebagai aktor utama. Perencana perlu memformulasikan suatu rencana dan kebijakan dengan menjadikan kebutuhan masyarakat sebagai hal utama. Pendekatan ini sering diistilahkan sebagai pendekatan yang berbasis atau berorientasi ke masyarakat (*a community-oriented approach*). Masyarakat diharapkan

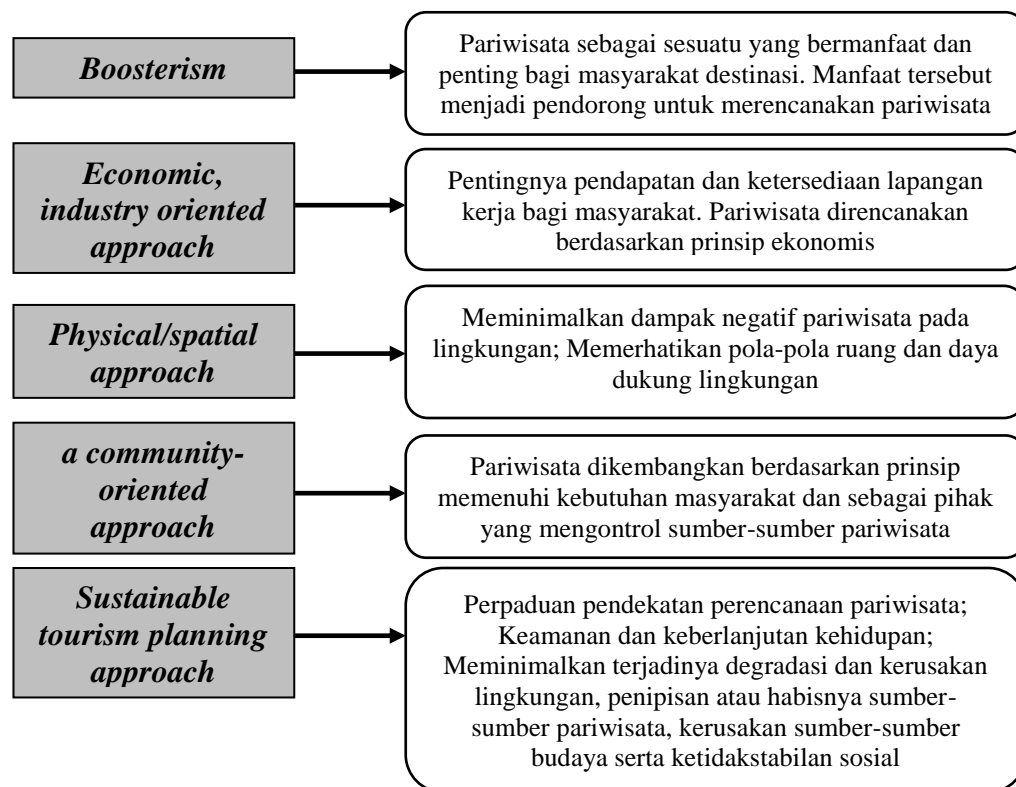
berperan penting dalam hal pengontrolan sumber-sumber pariwisata yang diperuntukkan untuk kepentingan mereka. Hall dan Page (2006) berpandangan bahwa pendekatan ke masyarakat ini merupakan langkah untuk mendengarkan dan menjadikan masyarakat sebagai aktor utama dengan perencanaan yang berbasis dari bawah (*bottom up*). Meskipun dalam konteks realita, perencanaan bidang pariwisata terkadang tidak menjadikan masyarakat sebagai basis utama dalam menyusun suatu rencana pengembangan destinasi.

Terdapat beberapa alasan pendekatan masyarakat ini mungkin sulit untuk diimplementasikan secara nyata. Pertama, peran pemerintah masih mendominasi proses perencanaan sehingga peluang masyarakat untuk terlibat dalam proses perencanaan menjadi terbatas. Kedua, pemahaman masyarakat yang bervariasi akan makna dan proses penentuan kebijakan dan perencanaan. Ketiga, masyarakat mungkin kurang memahami bagaimana mekanisme penentuan perencanaan dan kebijakan. Hal ini menjadi alasan bahwa tidak semua kelompok masyarakat harus terlibat dalam proses penentuan kebijakan.

Perencanaan pariwisata berkelanjutan secara khusus, memiliki perbedaan dengan keempat pendekatan tersebut. Pendekatan ini sesungguhnya dapat dikatakan sebagai gabungan atau perpaduan diantara pendekatan-pendekatan perencanaan pariwisata (Hall dan Page, 2006). Menurut Hall dan Page (2006), perencanaan

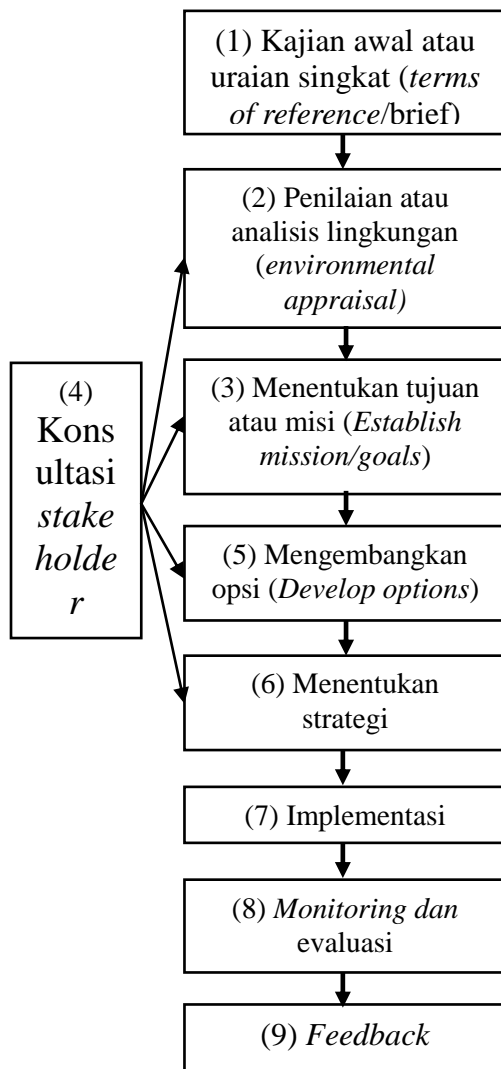
pariwisata berkelanjutan mencari atau menekankan pada keamanan dan keberlanjutan kehidupan (*livelihoods*) dengan meminimalkan terjadinya degradasi dan kerusakan lingkungan, penipisan atau habisnya sumber-sumber pariwisata, kerusakan sumber-sumber budaya serta ketidakstabilan sosial. Dalam memahami pendekatan perencanaan pariwisata berkelanjutan tersebut, Dutton dan Hall (1989) mengemukakan lima kunci utama yakni sistem pengontrolan yang terintegrasi dan kooperatif, pengembangan mekanisme koordinasi

antar industri, meningkatkan kesadaran pengguna (*consumer*), dan meningkatkan kesadaran penghasil (*producer*), dan adanya perencanaan strategis yang diterapkan sebagai upaya menggantikan pendekatan yang bersifat konvensional. Gambaran kelima pendekatan tersebut dapat dilihat pada bagan 1.



Bagan 1. Pendekatan perencanaan pariwisata

Sumber: Getz (1987); Hall dan Page (2006),



Bagan 2. Tahap-tahap perencanaan pariwisata

Sumber: Veal, 2002

Perencanaan strategis pariwisata dapat mengacu pada sembilan tahap atau proses sebagaimana yang dikemukakan oleh Veal (2002) yakni pertama, melaksanakan atau melakukan kajian awal (*establish terms of refence/brief*); kedua, penilaian atau analisis

lingkungan (*environmental appraisal*); ketiga, menentukan tujuan atau misi (*establish mission/goals*); keempat, langkah konsultasi dengan pemangku kepentingan (*consultation with stakeholders*); kelima, mengembangkan opsi atau pilihan (*develop options*); keenam, menentukan strategi (*decide strategy*); ketujuh, tahap implementasi (*implementation*); kedelapan dan sembilan, *monitoring*, evaluasi dan *feedback*.

### Peran Pemerintah Dalam Kebijakan dan Perencanaan Pariwisata

Pariwisata saat ini tidak terlepas dari banyaknya aktifitas yang dikelola oleh masyarakat ataupun pihak swasta. Ini berarti bahwa berbagai sektor dapat terlibat dalam kegiatan pariwisata. Pemerintah juga memiliki peluang dalam mengelola sumber-sumber pariwisata yang diperuntukkan untuk kepentingan masyarakat. Dalam suatu destinasi, terdapat berbagai jenis penginapan dan fasilitas pendukungnya yang dikelola oleh sektor swasta. Keterlibatan sektor swasta ini dapat mendorong perekonomian masyarakat khususnya jika masyarakat setempat menjadi pelaku utama atau sebagai karyawan dalam sektor akomodasi dan fasilitas tersebut. Kebijakan seperti ini menguntungkan masyarakat setempat yang berarti pemerintah terbantu oleh swasta dalam hal pemenuhan penambahan pendapatan bagi masyarakat.

Di suatu destinasi pula terdapat taman-taman rekreasi atau pusat rekreasi yang dikelola oleh berbagai

kelompok masyarakat, fasilitas pertemuan dan seni dan berbagai unsur-unsur yang mendukung kegiatan pariwisata. Keseluruhan unsur atau contoh-contoh tersebut di atas membutuhkan pengelolaan yang tidak hanya melibatkan sektor swasta sebagai pelaksana, tetapi pemerintah sebagai unsur utama keberlanjutan fasilitas tersebut. Tidak jarang, terdapat destinasi pariwisata dimana pemerintah setempat memiliki aset daya tarik (atau sumber-sumber) wisata dimana pemerintah sebagai pemilik dan pengelola. Ini berarti bahwa kedudukan dan peran pemerintah (khususnya pemerintah daerah) sangat penting demi keberlanjutan kegiatan pariwisata.

Dalam hal pembuatan kebijakan dan perencanaan pariwisata, Veal (2002) menggambarkan suatu sistem atau kerangka kerja (*framework*) dalam melihat pariwisata sebagai suatu sistem yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Veal mengemukakan lima elemen yang saling berkaitan ketika destinasi wisata dikaitkan dengan pembuatan kebijakan dan perencanaan yakni orang atau masyarakat (*people/community*), organisasi (*organizations*), fasilitas dan pelayanan yang berkaitan dengan pariwisata (*tourism services/facilities*), lingkungan (*the environment*), dan proses (*the process*).

Masyarakat, individu atau kelompok masyarakat menjadi elemen pertama dalam sistem tersebut. Masyarakat atau individu ini adalah motor penggerak bagaimana suatu destinasi harus dikelola. Dalam hal ini, perencanaan dan kebijakan

senantiasa memandang bahwa masyarakat adalah mereka yang secara langsung merasakan dampak dari suatu implementasi kebijakan. Karenaitu, perencanaan pariwisata senantiasa menjadikan masyarakat sebagai titik utama dalam menyusun suatu rencana kegiatan. Kedua, organisasi dapat dibagi kedalam berbagai kelompok yakni organisasi yang bernaung dalam payung pemerintah atau yang biasa disebut dengan sektor publik (*public sector*) dan organisasi yang bekerja berdasarkan prinsip kemandirian atau yang biasa disebut dengan istilah sektor swasta (*private sector*). Menurut Veal, banyak masyarakat yang berkecimpung dalam organisasi-organisasi yang sifatnya sukarela (*voluntary organizations*), organisasi atau perusahaan yang berorientasi pada bisnis (*commercial companies*), bahkan masyarakat yang bekerja dengan pemerintah.

Fasilitas dan pelayanan yang berkaitan dengan industri pariwisata menjadi unsur penting destinasi wisata. Dalam usaha akomodasi misalnya, mereka yang bekerja sebagai staf kantor depan (*front liner*) dan mereka yang bekerja di sektor jasa bidang pariwisata, juga berperan penting dalam aktifitas di destinasi pariwisata. Lingkungan baik alam maupun buatan menjadi elemen keempat dari sistem pariwisata tersebut. Kebijakan dan perencanaan pariwisata selalu melihat keberlanjutan lingkungan dan bagaimana lingkungan tersebut mampu memberikan nilai manfaat bagi masyarakatnya. Pendirian bangunan baru sebagai akibat dari aktifitas pariwisata

seharusnya memastikan lingkungan alamiah yang tetap terlindungi meskipun lingkungan (bangunan) buatan menjadi prioritas dari kebijakan dan perencanaan tersebut.

Cooper, dan Hall (2008) mengemukakan bahwa pemerintah sebagai sektor publik memiliki tugas atau peran koordinasi (*coordination*), perencanaan (*planning*), undang-undang dan peraturan (*legislation and regulation*), pengusaha atau *entrepreneur*, stimulasi (*stimulation*), peran pariwisata sosial (*social tourism*) dan peran sebagai daya tarik bagi publik (*public interest*). Koordinasi sangat dibutuhkan antara pemerintah daerah pada tingkat kabupaten dan kota maupun pada tingkat provinsi dan pusat. Salah satu tujuan koordinasi ini adalah untuk memastikan bahwa sumber-sumber atau daya tarik wisata pariwisata dikelola oleh satu tingkatan pemerintah. Wewenang dan tanggungjawab pengelolaan suatu daya tarik wisata sebaiknya berada pada satu otoritas pemerintahan ataupun pihak swasta agar menghindari terjadinya konflik pengelolaan dan hak dalam mengatur dan mengembangkan DTW.

Peran koordinasi ini juga diperuntukkan agar pemerintah bekerja memaksimalkan koordinasi dengan berbagai *stakeholder* pariwisata untuk mencapai tujuan yang sama. Dalam hal ini, peran koordinasi yang efektif oleh pemerintah akan menunjang penerapan strategi pengembangan pariwisata yang efektif pula. Peran perencanaan pemerintah di bidang pariwisata dimaksudkan sebagai peran yang mencakup berbagai aspek dan skala

(cakupan) perencanaan, misalnya, perencanaan dengan bidang sosial, ekonomi, pemasaran (promosi) daya tarik wisata, pemanfaatan aset alam dan budaya sebagai daya tarik wisata, perencanaan lingkungan dan kaitannya dengan pariwisata serta berbagai perencanaan yang menyangkut pariwisata sebagai motor penggerak ataupun pendukung suatu program. Peran pemerintah dalam hal regulasi sangat krusial dalam mengatur aktifitas pariwisata agar pariwisata memberikan dampak positif yang lebih besar dan meminimalkan dampak negatif yang ditimbulkan. Dalam bentuk implementasi, regulasi yang menyangkut masuk dan keluarnya wisatawan ke suatu destinasi perlu diperhatikan, bagaimana regulasi bagi wisatawan ketika beradadi destinasi serta regulasi yang menyangkut keselamatan dan kesehatan masyarakat dan wisatawan. Regulasi ini juga menyangkut bagaimana kebijakan pelestarian sumber-sumber pariwisata serta regulasi pada industri pariwisata sebagai pelaku utama dalam kegiatan pariwisata.

Pemerintah juga dapat berperan sebagai pengusaha atau pelaku dalam kegiatan pariwisata. Tidak dapat dihindari bahwa banyak kelompok masyarakat menuntut pemerintah untuk menyediakan infrastruktur, (misalnya jalan dan sistem transportasi yang baik), mengelola potensi pariwisata daerah atau destinasi. Namun demikian, pemerintah dapat bertindak sebagai pengusaha atau pelaku usaha pariwisata. Hal ini dapat menjadi alternatif bagi pemerintah daerah agar potensi kedaerahan dapat



dikelola oleh sektor publik dan pemerintah belajar bagaimana mengelola usaha pariwisata selain bertindak sebagai pelaksana dengan sistem birokrasi pemerintahan. Mengingat banyak aset negara yang belum dikelola dengan baik, maka pemerintah dapat memaksimalkan potensi sumber daya manusia untuk mengelola aset daerah dengan memaksimalkan dan mendorong masyarakat sebagai pelaku dan karyawan.

Peran stimulasi yang dijalankan pemerintah dapat diartikan sebagai upaya mendorong masyarakat (*community*) untuk terlibat dalam kegiatan pariwisata dalam konteks yang luas. Peran stimulasi ini memiliki kesamaan dengan peran *entrepreneur*, namun pemerintah memberikan dorongan dalam bentuk pelayanan (*services*) yang diberikan ke masyarakat. Sebagai contoh, pemerintah memberikan bantuan dana ke masyarakat atau kelompok masyarakat untuk kegiatan penelitian (*research*) yang hasilnya diharapkan memberikan kontribusi positif kepada bagaimana mengoptimalkan peran pemerintah. Bantuan dana dalam rangka mendukung kegiatan promosi dan pemasaran suatu daya tarik atau destinasi wisata juga merupakan peran stimulasi pemerintah ke masyarakat. Peran stimulasi ini lebih kepada pelayanan yang bersifat tidak nyata (*intangible*) baik berupa dukungan dana maupun dukungan lainnya dalam rangka mengoptimalkan pengelolaan pariwisata suatu destinasi.

Pemerintah dianjurkan untuk melaksanakan perannya dalam

mendukung pariwisata sosial (*social tourism*). *Social tourism* diartikan sebagai proses pemberian kesempatan atau peluang ke masyarakat atau pihak-pihak yang secara ekonomis belum mendapat kesempatan memperoleh manfaat ekonomis dari aktifitas pariwisata (Cooper dan Hall, 2008). Dalam suatu destinasi, terdapat kelompok masyarakat yang mengharapkan dapat terlibat dalam kegiatan pariwisata dan memperoleh pendapatan (*income*). Keterbatasan akan kemampuan dan pengetahuan tentang pariwisata serta bagaimana seharusnya terlibat masih menjadi realita bagi beberapa kelompok masyarakat. Karena itu, pemerintah dengan optimalisasi perannya dalam *social tourism* berarti ada tanggung jawab moral dalam membantu masyarakat.

Peran sebagai pelindung masyarakat sudah menjadi kewajiban pemerintah. *Public interest* dapat diartikan sebagai upaya pemerintah dalam mendorong masyarakat atau kelompok *non-tourism* untuk terlibat dalam aktifitas pariwisata. Idealnya, kelompok *non-tourism* tersebut juga diajak untuk memahami pariwisata karena pariwisata merupakan multi disiplin atau melibatkan berbagai pendekatan dan kelompok masyarakat. Menarik minat publik untuk memahami pariwisata bukan semata-mata tugas pemerintah, tapi berbagai stakeholder yang ada di suatu destinasi. Namun demikian, pemerintah merupakan aktor utama dalam menjalankan peran *public interest* tersebut.

Dalam konteks implementasi, terdapat tiga langkah strategis dalam mengoptimalkan peran pemerintah dalam hal kebijakan dan perencanaan pariwisata. Pertama, pemerintah (baik pusat, provinsi maupun kabupaten dan kota) selayaknya mengimplementasikan pendekatan dan proses atau tahapan perencanaan sebagaimana yang diuraikan sebelumnya. Pada umumnya, pendekatan perencanaan pariwisata berkelanjutan telah menjadi acuan umum bagi kebanyakan pemerintah di negara-negara di dunia. Pendekatan ini layak diterima sebagai acuan dalam mengembangkan pariwisata daerah karena prinsip yang digunakan adalah perlindungan lingkungan secara berkelanjutan (perencanaan ekologis yang berkelanjutan) dan secara ekonomis memerhatikan prinsip kesetaraan dan keadilan, dan prinsip etika yang diperuntukkan untuk kepentingan masyarakat (Altinay dan Hussain, 2005; Harrison, Jayawardena, dan Clayton, 2003; Tao, 2010). Perencanaan pariwisata berkelanjutan juga menekankan pelestarian warisan budaya dan tradisi masyarakat lokal.

Dalam merencanakan pengembangan pariwisata, pemerintah seharusnya mengimplementasikan tahapan-tahapan sebagaimana diuraikan sebelumnya. Tahapan-tahapan ini sangat penting agar program dan kebijakan yang diambil betul-betul berdasarkan analisis situasi dan sesuai dengan kebutuhan destinasi wisata. Perencanaan pariwisata yang disusun berdasarkan prinsip mengikuti program-program sebelumnya dan tidak berdasarkan pada hasil evaluasi

merupakan perencanaan yang tidak berdasarkan kajian kekinian. Kajian kekinian ini sesungguhnya menjadi kekuatan bagi suatu destinasi karena rencana program kerja adalah berdasarkan hasil pemikiran berbagai *stakeholder* dengan pemerintah daerah (melalui Dinas Pariwisata) sebagai koordinator atau pemimpin dalam merumuskan kebijakan dan perencanaan pariwisata.

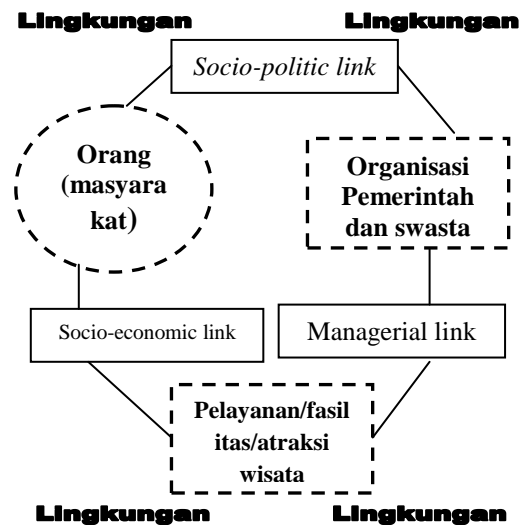
Strategi kedua adalah melakukan analisis kekuatan (*strength*), kelemahan (*weaknesses*), peluang (*opportunity*), dan tantangan (*threat*). Keempat istilah ini sering disingkat dengan istilah analisis SWOT. Menurut Veal (2002), analisis SWOT awalnya dimanfaatkan oleh suatu organisasi atau perusahaan dalam memahami keempat unsur tersebut yang didasarkan pada pemahaman staf tentang organisasi tersebut. Para staf, karyawan ataupun atasan pada suatu organisasi pemerintah khususnya Dinas Pariwisata seharusnya diberikan pemahaman dan pelatihan mengenai bagaimana melakukan analisis SWOT. Dari analisis SWOT tersebut, akan dihasilkan suatu kebijakan atau perencanaan untuk dijalankan pada periode berikutnya.

Dalam konteks pariwisata misalnya, pemerintah daerah memiliki visi misi mengembangkan pariwisata daerah dengan optimalisasi peningkatan kunjungan wisatawan ke destinasi tersebut. Dari hasil analisis SWOT, terdapat beberapa strategi yang mungkin dapat dijalankan oleh pemerintah daerah sekaligus sebagai kebijakan yang menjadi acuan daerah.

Karena itu, langkah-langkah berikut dapat menjadi contoh dalam memaksimalkan program kerja berdasarkan hasil analisis SWOT. Pertama, melaksanakan promosi ke negara-negara asal wisatawan yang berkunjung ke destinasi tersebut. Kedua, melaksanakan event-event pariwisata yang mampu mendatangkan wisatawan dilihat dari ketersediaan daya tarik wisata, fasilitas dan aspek penunjang lainnya. Ketiga, melakukan inovasi produk pariwisata dengan melihat peluang kemungkinan wisatawan datang ke suatu daya tarik wisata tersebut. Keempat, membenah daya tarik wisata sesuai dengan evaluasi wisatawan agar kualitas kunjungan wisatawan ke suatu destinasi dapat ditingkatkan. Terdapat banyak langkah-langkah yang dapat dilakukan pemerintah daerah dalam menyusun rencana dan kebijakan pariwisata daerah yang berdasarkan pada hasil analisis SWOT tersebut. Langkah awal yang seharusnya dilakukan adalah memastikan bahwa para staf memahami arti, fungsi dan implementasi analisis SWOT dan ditindaklanjuti dengan tindakan nyata. Analisis SWOT ini dapat dilakukan secara periodik tergantung dari kebutuhan dan efektifitas implementasi program kerja suatu organisasi pemerintah.

Selanjutnya, strategi ketiga adalah melibatkan unsur-unsur terkait dalam menyusun rencana dan kebijakan pariwisata khususnya *stakeholder* di satu destinasi wisata. Veal memberikan gambaran mengenai bagaimana para *stakeholder* di suatu destinasi saling terkait dalam

pembuatan kebijakan dan perencanaan pariwisata yang dapat dilihat pada bagan 3.



Bagan 3. Kaitan (*link*) sosio-politik, sosio-ekonomi dan manajerial dalam kebijakan dan perencanaan pariwisata  
Sumber: Veal, 2002

Dari bagan di atas bahwa kebijakan dan perencanaan pariwisata di suatu destinasi tidak terlepas dari pemerintah dan masyarakat serta daya tarik wisata yang ada di suatu destinasi. Veal (2002) mengaitkan tiga aspek dalam mencapai tujuan pengembangan pariwisata yakni sosio-politik, sosio-ekonomi dan manajerial.

Perencana pariwisata di suatu destinasi harus memahami bahwa faktor politik, sosial, ekonomi dan kemampuan daerah dalam mengelola (manajerial) sumber-sumber pariwisata. Aspek budaya daerah di suatu destinasi juga perlu diperhatikan mengingat prinsip pariwisata berkelanjutan menekankan pelestarian

budaya sebagai unsur utama. Karena itu, masyarakat dan pemerintah selanjutnya bekerja secara bersama dan membangun mitra dalam membangun pariwisata daerah, tidak semata-mata menjadi tugas pemerintah daerah.

### KESIMPULAN

Tulisan ini menguraikan definisi kebijakan dan perencanaan pariwisata yang didasarkan pada review literatur pariwisata. Kebijakan merupakan acuan atau pedoman bagi stakeholder di daerah khususnya pemerintah daerah dalam mengembangkan dan mengimplementasikan program kerja sedangkan perencanaan merupakan mekanisme dalam mencapai tujuan pengembangan pariwisata di suatu destinasi.

Pemerintah sebagai salah satu *stakeholder* utama pariwisata seharusnya memahami mekanisme atau tahap perencanaan pariwisata serta kebijakan yang diambil berdasarkan kajian menyeluruh destinasi wisata. Tulisan ini menyarankan pentingnya memahami pendekatan perencanaan, implementasi analisis SWOT dan pelibatan *stakeholder* di destinasi wisata dengan memerhatikan keterkaitan (*link*) antara faktor sosio-politik, sosio-ekonomi dan manajerial. Argumentasi dari tulisan ini adalah bahwa pariwisata maju dan berkembang tidak semata-mata oleh peran pemerintah, akan tetapi melibatkan berbagai unsur yang berbeda. Namun, pemerintah yang memahami tugas dan perannya khususnya dalam hal kebijakan dan perencanaan pariwisata akan

menunjang kemajuan pariwisata daerah atau suatu destinasi.

### DAFTAR PUSTAKA

- Altinay, Mehmet., dan Hussain, Kashif. 2005. Sustainable tourism development: a case study of North Cyprus. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 17(3), 272-280.
- Cooper, Chris., dan Hall, C. Michael. 2008. *Contemporary tourism: an international approach*. Oxford: Elsevier.
- Dredge, Dianne. 2001. Local government tourism planning and policy-making in New South Wales: institutional development and historical legacies. *Current Issues in Tourism*, 4(2-4), 355-380.
- Dutton, I. dan Hall, C. Michael. 1989. Making tourism sustainable: The policy/practice conundrum, in Proceedings of the Environment Institute of Australia Second National Conference, Melbourne: Environment Institute of Australia, pp. 196-296.
- Edgell Sr, D.L., Allen, M.D., Smith, G. dan Swanson, J.R. 2008: *Tourism policy and planning: yesterday, today and tomorrow*. Amsterdam: Butterworth-Heinemann.
- Getz, Donald. 1987. Tourism planning and research: Traditions, models and futures, paper presented at the Australian Travel Research

- Workshop, Bunbury, Western Australia, 5–6 November.
- Hall, C. Michael., dan Page, Stephen. J. 2006. *The geography of tourism and recreation*. London: Routledge.
- Hall, C. Michael. dan Jenkins, John. 2004: Tourism and public policy. Dalam Lew, A.A., Hall, C.M. dan Williams, A.M., editors, *A companion to tourism*. Malden: Blackwell 525-540.
- Hall, C. Michael. 2008: *Tourism planning: policies, processes and relationships*. New York: Pearson/Prentice Hall.
- Harrison, Lynn. C., Jayawardena, Chandana, dan Clayton, A. 2003. Sustainable tourism development in the Caribbean: practical challenges. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 15(5), 294-298.
- Ruhanen, Lisa. 2013: Local government: facilitator or inhibitor of sustainable tourism development? *Journal of Sustainable Tourism* 21(1), 80-98.
- Tao, Teresa. C. H. 2010. Ecotourism and environmental sustainability: principles and practice. *Annals of Tourism Research*, 37, 1190-1216.
- Veal, Anthony. J. 2002. *Leisure and tourism policy and planning*. Wallingford: CABI.
- Wilkinson, Paul. F. 1997. *Tourism policy and planning: case studies from the Commonwealth Caribbean*. Elmsford: Cognizant.
- Wilkinson, Paul. 1997. *Tourism Planning on Islands*. New York, Cognizant Communications.