

PERSPEKTIF KEBIJAKAN SENTRALISASI PENGEMBANGAN PARIWISATA DAERAH

Oleh :

H. Gunawan T

ABSTRAK

Perkembangan sektor pariwisata akan membawa dampak terhadap perkembangan disektor lainnya seperti perdagangan, akomodasi, jasa-jasa bahkan sektor pertanian dan industri sehingga mampu memberikan kontribusi bagi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Di sisi lain sektor ini juga diharapkan untuk dapat berfungsi sebagai wacana pemerataan melalui perluasan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha. Dalam rangka pembangunan daerah, semua sektor mengalami percepatan pembangunan termasuk sektor pariwisata. Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 20 ayat (2) menyatakan perlunya peran pemerintah pusat dalam memberikan bantuan. Untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi dalam pengembangan daya tarik wisata, Kementerian Pariwisata memberikan dukungan pendanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Arah kebijakan dan strategi yang terkait dengan pengembangan daya tarik wisata melalui dekonsentrasi dan tugas pengembangan (dekon dan TP) ke daerah adalah pengembangan daya tarik wisata dengan melakukan peningkatan kualitas dan kuantitas penataan daya tarik pariwisata melalui revitalisasi daya tarik wisata, pemeliharaan daya tarik wisata, perintisan daya tarik wisata, pembangunan daya tarik wisata, dan fasilitasi/pendukung koordinasi pengembangan daya tarik wisata yang dapat berupa fasilitasi/pendukung amenities/fasilitas pariwisata serta bimbingan teknis pengembangan daya tarik wisata. Berdasarkan atas asas dan pendanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan, Kementerian Pariwisata melaksanakan dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan kepariwisataan nasional. Jumlah lokasi daya tarik wisata di DPN yang dikembangkan menjadi destinasi pariwisata dimana fokus pengembangan untuk tahun 2014 difokuskan di 16 Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN). Kegiatan ini dilakukan untuk meningkatkan peran serta pemerintah dalam rangka fasilitasi dukungan pengembangan daya tarik wisata melalui dukungan kegiatan pengembangan daya tarik wisata yang bersifat fisik dan non fisik.

Kata kunci : sektor pariwisata, dekonsentrasi, destinasi pariwisata, KSPN

Latar Belakang

Sektor pariwisata dipandang sebagai sektor andalan yang mempunyai andil yang besar dalam memacu pembangunan. Perkembangan sektor pariwisata akan membawa dampak terhadap perkembangan disektor lainnya seperti perdagangan, akomodasi, jasa-jasa bahkan sektor pertanian dan industri sehingga mampu memberikan kontribusi bagi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Di sisi lain sektor ini juga diharapkan untuk dapat berfungsi sebagai wacana pemerataan melalui perluasan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha. Untuk itu pembangunan kepariwisataan harus memberi perhatian pada pariwisata alternative, seperti pariwisata minat khusus dan pariwisata yang berbasis komunitas. Dengan demikian untuk mengembangkan sektor pariwisata dibutuhkan dukungan dari semua pihak, baik masyarakat, swasta dan pemerintah itu sendiri. Tersedianya sarana dan prasarana yang memadai, serta informasi lokasi wisata, akses jalan, tempat penginapan yang mendukung pariwisata. Selain itu perlu diperhatikan juga faktor keamanan dan kenyamanan bagi wisatawan. Sejalan dengan hal tersebut telah ditegaskan dalam RPJMD hampir disemua daerah sejaan dengan otonomi daerah bahwa arah kebijakan urusan kepariwisataan adalah pengembangan industry pariwisata yang berdaya saing, melalui pengembangan kemitraan, pengembangan pemasaran pariwisata dan pengembangan destinasi pariwisata. Disisi lain pemerintah pusat pun menerbitkan kebijakan tentang pengembangan pariwisata

melalui beberapa kebijakan dimana substansinya adalah Untuk menyukseskan pembangunan kepariwisataan nasional tersebut ada beberapa hal yang harus terus dibangun seperti pembangunan daya tarik wisata/atraksi, pembangunan prasarana, penyediaan fasilitas umum, pembangunan fasilitas pariwisata, dan pemberdayaan masyarakat. Sejumlah strategi pengembangan destinasi pariwisata terus diimplementasikan oleh pemerintah pusat sebagai bentuk kewenangan sentralisasi, diantaranya pengembangan perwilayahan, atraksi wisata, aksesibilitas, amenitas, masyarakat, dan investasi. Dalam pengembangan perwilayahan, pembangunan destinasi pariwisata difokuskan pada sejumlah wilayah di antaranya 50 Destinasi Pariwisata Nasional, 88 Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN), dan 222 Kawasan Pengembangan Pariwisata Nasional (KPPN). Sementara itu, untuk mempermudah pergerakan wisatawan menuju destinasi pariwisata dilakukan peningkatan aksesibilitas berupa prasarana transportasi, sarana transportasi, dan sistem transportasi. Pada pengembangan amenitas destinasi pariwisata, fokus ditujukan pada pembangunan prasarana umum, penyediaan fasilitas umum, dan pembangunan fasilitas pariwisata. Bukan hanya fasilitas dan aksesibilitas, pengembangan masyarakat juga dianggap penting dalam streategi pengembangan destinasi pariwisata. Pengembangan masyarakat tersebut meliputi, peningkatan kapasitas sumber daya

masyarakat dan peningkatan kesadaran dan peran masyarakat.

Permasalahan

Pariwisata merupakan program nasional yang sedang digalakan oleh pemerintah baik pusat dan daerah, daerah dengan kewenangan otonomi daerah terus menggali dan mengembangkan potensi pariwisata untuk menggenjot target capaian pendapatan asli daerahnya, sementara pemerintah pusat pun menjadi fasilitator dan menerbitkan berbagai kebijakan yang mengatur tentang pengembangan pariwisata. Disisi lain apa yang dilakukan oleh pemerintah pusat melalui kementerian pariwisata sangat meringankan tugas pemerintah daerah. Namun disisi lain terlalu dominannya pemerintah pusat dalam pengaturan mengenai pengembangan pariwisata di daerah sangat membatasi ruang gerak kewenangan daerah dalam konteks otonomi daerah.

Kenyataan ini merupakan pokok persoalan yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam mengembangkan potensi pariwisatanya, namun disisi lain pemerintah daerah memerlukan sokongan dana untuk pengembangan pariwisata.

Pembahasan

Persoalan mengenai pariwisata yang merupakan program nasional yang sedang digalakan oleh pemerintah baik pusat dan daerah, daerah dengan kewenangan otonomi daerah terus menggali dan mengembangkan potensi pariwisata untuk menggenjot target capaian pendapatan asli daerahnya, sementara pemerintah pusat pun menjadi fasilitator dan

menerbitkan berbagai kebijakan yang mengatur tentang pengembangan pariwisata.

Berdasarkan pemahaman peneliti, terdapat beberapa hal yang dapat disinergikan antara kebijakan yang bersifat sentralisasi dengan kebutuhan daerah berdasarkan otonomi daerah dalam konteks pengembangan pariwisata di daerah. Daya tarik wisata adalah faktor penarik (pull factor) yang mendorong wisatawan untuk berkunjung ke sebuah destinasi bila dikelola dengan baik. Sebaliknya daya tarik wisata dapat menjadi faktor yang dapat menyebabkan wisatawan untuk tidak berkunjung bahkan bagi penduduk lokalnya (push factor) bila tidak dikelola dengan baik. Beberapa permasalahan yang dihadapi saat ini dalam pengembangan daya tarik wisata di Indonesia antara lain adalah

1. Lemahnya perintisan untuk membuka dan membangun daya tarik wisata baru di destinasi pariwisata sesuai dengan kecenderungan minat pasar;
2. Lemahnya manajemen potensi daya tarik wisata di destinasi pariwisata dalam bersaing dengan destinasi lain untuk menarik minat dan loyalitas segmen pasar wisatawan yang ada;
3. Belum berkembangnya inovasi manajemen produk dan kapasitas daya tarik wisata terutama yang berorientasi pada upaya konservasi lingkungan;
4. Kurangnya keragaman nilai daya tarik wisata dalam berbagai tema dengan memanfaatkan dan

mengangkat keunikan serta kekhasan lokal wilayah di Indonesia;

5. Belum adanya upaya terpadu untuk menangani revitalisasi daya tarik wisata di destinasi yang mengalami degradasi, baik degradasi lingkungan, sosial
6. budaya dan ekonomi dan; Lemahnya kualitas sumber daya manusia dan dukungan prasarana umum dan fasilitas pariwisata. Untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi dalam pengembangan daya tarik wisata, Kementerian Pariwisata memberikan dukungan pendanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Arah kebijakan dan strategi yang terkait dengan pengembangan daya tarik wisata melalui dekonsentrasi dan tugas pengembangan (dekon dan TP) ke daerah adalah pengembangan daya tarik wisata dengan melakukan peningkatan kualitas dan kuantitas penataan daya tarik pariwisata melalui revitalisasi daya tarik wisata, pemeliharaan daya tarik wisata, perintisan daya tarik wisata, pembangunan daya tarik wisata, dan fasilitasi/pendukung koordinasi pengembangan daya tarik wisata yang dapat berupa fasilitasi/pendukung amenities/fasilitas pariwisata serta bimbingan teknis pengembangan daya tarik wisata. Berdasarkan atas asas dan pendanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan, Kementerian Pariwisata c.q. Direktorat Jenderal Pengembangan Destinasi Pariwisata pada tahun 2014 melaksanakan

dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan kepariwisataan nasional seperti yang tertuang dalam Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif tentang Rencana Strategis Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Tahun 2012-2014.

Pelaksanaan asas dan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan dilaksanakan untuk peningkatan daya saing kepariwisataan Indonesia dengan sasaran utama adalah terciptanya diversifikasi destinasi pariwisata dengan indikator adalah jumlah lokasi daya tarik wisata di DPN yang dikembangkan menjadi destinasi pariwisata.

Bentuk tugas pembantuan dalam upaya pengembangan daya tarik wisata antara lain:

1. Pembuatan ruang ganti/toilet di lokasi daya tarik wisata;
2. Pembuatan gazebo/rumah panggung kecil di ruang terbuka;
3. Pembangunan menara pandang;
4. Pembuatan jalur pejalan kaki/jalan setapak dan pedestrian di kawasan pariwisata;
5. Pembuatan rambu-rambu petunjuk arah;
6. Penataan taman (pembuatan pergola, pemasangan lampu taman, pembuatan pagar pembatas, panggung kesenian, panggung terbuka);

7. Pembangunan pusat informasi wisata/Tourism Information Center (TIC);
 8. Pembuatan tempat penonton (tribun), tempat pertunjukan dan amphitheater;
 9. Pembangunan dan penataan kawasan pariwisata, pelataran, kios cinderamata, kios kaki lima, pendopo, rest area, plaza, pusat jajanan/kuliner, dan tempat ibadah;
 10. Pembangunan dive center dan pengadaan peralatan selam;
 11. Pembangunan jembatan dan broadwalk di kawasan pariwisata;
 12. Pembangunan gapura/gerbang masuk/pintu masuk/entrance; dan Yustisia Kristiana, & Lintang Ayu Nugrahaning Tyas Peningkatan peran pemerintah pusat dalam kegiatan dekonsentrasi
 13. Pembangunan dan perbaikan dermaga/jetty di kawasan pariwisata.
1. Sinkronisasi dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah.
 2. Penyiapan perangkat daerah yang akan melaksanakan program dan kegiatan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
 3. Koordinasi, pengendalian, pembinaan, pengawasan, dan pelaporan.

Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah:

1. Pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi.
2. Pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.

Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administratif untuk melaksanakan kewenangan pemerintah yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi. Gubernur sebagai kepala daerah provinsi berlaku pula selaku wakil pemerintah di daerah, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan

Kendala Implementasi Bantuan Pemerintah Pusat Merujuk pada Peraturan Pemerintah No. 7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, dalam penyelenggaraan dekonsentrasi maupun tugas pembantuan dari pemerintah kepada pemerintah daerah, hendaknya kepala daerah melakukan: 1.

pemerintahan di daerah kabupaten dan kota.

Penyelenggaraan asas tugas pembantuan adalah cerminan dari sistem dan prosedur penugasan pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pembangunan yang disertai dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi penugasan. Tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Pemberian tugas pembantuan dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan layanan umum. Tujuan pemberian tugas pembantuan adalah memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu penyelenggaraan pemerintahan dan pengembangan pembangunan bagi daerah dan desa. Terkait dengan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan, Kementerian Pariwisata sebagai institusi yang memberikan bantuan untuk pengembangan daya tarik wisata belum memiliki konsep daya tarik wisata (DTW) yang baku, sehingga masih banyak kendala dalam penyaluran dana. Selain itu pemerintah provinsi sebagai wakil dari pemerintah pusat belum memiliki data yang akurat mengenai potensi daya tarik wisata yang berada

di kawasannya. Ini disebabkan karena pemerintah kabupaten/kota tidak melaporkan potensi yang dimiliki ke pemerintah provinsi.

Masalah koordinasi antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/ kota masih menjadi isu dalam implementasi bantuan. Kurangnya koordinasi ini mengakibatkan ketidaksesuaian antara dana yang diberikan untuk pembangunan fisik tugas pembantuan oleh pemerintah pusat dengan yang dibangun oleh pemerintah daerah. Selain itu, ketidaksiapan materi sebagaimana disebabkan oleh kurangnya data dasar potensi dan daya tarik wisata di beberapa daerah menyebabkan lemahnya atau terhambatnya implementasi penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan di daerah. Idealnya daerah memiliki rencana pengembangan pariwisata yang tertuang dalam Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPARDA) atau lebih diturunkan lagi dalam Rancangan Induk Pengembangan Obyek Wisata (RIPOW) atau siteplan daya tarik wisata yang ada di daerah, akan tetapi belum semua daerah memiliki kebijakan pembangunan pariwisata dan belum semua daya tarik yang ada dipetakan secara lebih terperinci.

Kriteria pengajuan dekonsentrasi dan tugas pembantuan salah satunya adalah asas prioritas pembangunan, dimana pengajuan dekonsentrasi dan tugas pembantuan dialamatkan kepada fasilitas atau dukungan pengembangan daya tarik yang sudah memiliki desain situs berikut kebutuhan fasilitas penunjang yang daerah tidak mampu untuk membangunnya dalam posisi

prioritas pembangunan tertentu, sehingga membutuhkan dukungan pemerintah pusat. Hal yang kemudian ditemui dalam kegiatan koordinasi regional yang diselenggarakan oleh Kementerian Pariwisata dalam upaya menampung dan menginventarisasi kebutuhan pengajuan dekonsentrasi dan tugas pembantuan dari daerah dirasakan kurang efektif. Hal ini dikarenakan mekanisme yang tidak berjalan beriringan antara perencanaan yang dipersiapkan oleh pemerintah daerah. Akibatnya kedatangan pemerintah daerah yang diwakili oleh pemerintah provinsi dalam menuangkan kebutuhan dari hanya satu daya tarik yang kemudian dapat diajukan menjadi kegiatan yang spontan, dimana banyak daerah yang tidak atau belum memegang dokumen prioritas pembangunan di daerahnya. Hal ini kemudian berpotensi mengakibatkan ketidaktepatan sasaran dari dekonsentrasi dan tugas pembantuan dari pusat tersebut. Prosedur sebagaimana diatur dalam pengajuan dekonsentrasi dan tugas pembantuan tidak sepenuhnya terikuti dengan prosedur spontanitas yang dihadapi. Kendala lain yang kemudian dihadapi adalah tumpang tindih kewenangan dan program atas pembangunan fasilitas sebagaimana diajukan dalam dekonsetrasi dan tugas pembantuan. Hal ini dikarenakan ego sektoral yang tidak mengkoordinasikan secara holistik terkait pembangunan sebuah daerah dari setiap sektor yang terlibat. Akibatnya terdapat pendanaan yang ganda dan berujung pada ketidaktepatan sasaran pembangunan. Berdasarkan hal

tersebut, dukungan yang kemudian dibutuhkan dalam rangka mengefektifkan dekonsentrasi dan tugas pembantuan adalah terletak pada mekanisme komunikasi, koordinasi, sinkronisasi terkait program pembangunan daerah dan kaitannya dengan semua sektor. Untuk memaksimalkan pengembangan daya tarik wisata dapat dilakukan inventarisasi kebutuhan fisik dan non fisik yang dapat dikembangkan berdasarkan tahapan pengembangan pariwisata yaitu perintisan, pembangunan, pemantapan dan revitalisasi. Pendanaan dalam rangka dekonsentrasi pemantauan dan evaluasi tugas pembantuan bidang pengembangan destinasi pariwisata dialokasikan untuk kegiatan bersifat non fisik, yaitu kegiatan yang menghasilkan luaran yang tidak menambah aset tetap.

4. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti di lapangan baik melalui observasi, wawancara, maupun dokumentasi yang didapat berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa:

1. Dalam rangka pembangunan daerah, semua sektor mengalami percepatan pembangunan termasuk sektor pariwisata. Sebagaimana diamanatkan oleh UndangUndang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 20 ayat (2) menyatakan perlunya peran pemerintah pusat dalam memberikan bantuan. Untuk mengatasi pemasalahan yang dihadapi dalam pengembangan daya tarik wisata, Kementerian

Pariwisata memberikan dukungan pendanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Arah kebijakan dan strategi yang terkait dengan pengembangan daya tarik wisata melalui dekonsentrasi dan tugas pengembangan (dekon dan TP) ke daerah adalah pengembangan daya tarik wisata dengan melakukan peningkatan kualitas dan kuantitas penataan daya tarik pariwisata melalui revitalisasi daya tarik wisata, pemeliharaan daya tarik wisata, perintisan daya tarik wisata, pembangunan daya tarik wisata, dan fasilitasi/pendukung koordinasi pengembangan daya tarik wisata yang dapat berupa fasilitasi/pendukung amenitas/fasilitas pariwisata serta bimbingan teknis pengembangan daya tarik wisata. Berdasarkan atas asas dan pendanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan, Kementerian Pariwisata melaksanakan dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan kepariwisataan nasional.

2. Pelaksanaan asas dan dana dekonsentrasi serta tugas pembantuan dilaksanakan untuk peningkatan daya saing kepariwisataan Indonesia dengan sasaran utama adalah terciptanya diversifikasi destinasi pariwisata dengan indikator adalah jumlah lokasi daya tarik wisata di DPN yang dikembangkan menjadi destinasi pariwisata dimana fokus pengembangan untuk tahun 2014 difokuskan di 16 Kawasan

Strategis Pariwisata Nasional (KSPN). Kegiatan ini dilakukan untuk meningkatkan peran serta pemerintah dalam rangka fasilitasi dukungan pengembangan daya tarik wisata melalui dukungan kegiatan pengembangan daya tarik wisata yang bersifat fisik dan non fisik.

5. Saran

1. Belum adanya aturan hukum atau peraturan daerah (PERDA) yang mengatur khusus tentang strategi pengembangan sektor pariwisata di daerah, sehingga rencana-rencana atau program yang telah dibuat oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Daerah dengan para koordinasi lapangan di tempat objek wisata tersebut belum bisa dilaksanakan dengan baik dan menyeluruh.
2. Terkait dengan pengembangan pariwisata daerah Dinas Kebudayaan dan Pariwisata tetap optimis untuk bisa menjalankan program-program yang sudah dibuat untuk pengembangan wisata lebih lanjut.

Daftar Pustaka

- Biederman, P. S., Lai, J., Laitamaki, J. M., Messerli, H. R., Nyheim, P. D., & Plog, S. C. (2007). *Travel and Tourism: An Industry Primer*. Pearson Education, Inc. Upper Saddle River,
- Edgell, D. L., Allen, M. D., Smith, G & Swanson, J. R. (2011). *Tourism Policy and Planning: Yesterday, Today and Tomorrow*. New York: Routledge.
- Goeldner, C. R., & Ritchie, J. R. (2008). *Tourism: Principles,*

Practices, Philosophies. (11th Edition). New Jersey: John Wiley.

Gunawan, M., & Lubis, S. (2010). Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, Proyek Agenda 21 Sektorial dan UNDP. Agenda 21 Sektorial: Agenda Pariwisata untuk Pengembangan Kualitas Hidup Secara Berkelanjutan. Proyek Agenda 21 Sektorial, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup dan UNDP. Jakarta: Tanpa penerbit.

Gunn, C.A., & Var, T.(2002). Tourism Planning: Basics, Concepts, Case. 4th ed. New York: Routledge.

Holloway, C., & Taylor, N. (1998). The Business of Tourism. 7th ed. England: Prentice Hall.

Lane, B. (1994). Sustainable Rural Tourism Strategies: A Tool for Development and Conservation. In Rural Tourism and Sustainable Rural Development