

# PERAN PEMERINTAH DAERAH, INDUSTRI, DAN MASYARAKAT DALAM PENGELOLAAN KEPARIWISATAAN BERKELANJUTAN

Agus Muriawan Putra  
Fakultas Pariwisata Universitas Udayana, Denpasar – Bali  
[agus\\_muriawan@yahoo.com](mailto:agus_muriawan@yahoo.com)

## *Abstract*

*The purpose of this study is to determine the role of the community, industry, and local government in the management of tourism and culture, so that management and development are sustainable as a means for community welfare, the revolving wheel of people's economy, and maintaining the preservation of nature, culture, and spirits of an area. Data were collected using field study methods, and literature studies, and analyzed using qualitative descriptive methods. The results of this study are: (1) the participation of the community, industry, and local government in the management of tourism and culture; and (2) relating to the development of quality, sustainable, and balanced tourism and culture.*

**Keyword:** *Participation, Tourism and Culture Management, Tourism Stakeholders, Sustainable Tourism.*

## **I. Pendahuluan**

Sektor pariwisata merupakan prioritas pengembangan dalam rangka pembangunan daerah Bali sebagai penghasil devisa kedua setelah migas dan menjadi andalan APBD Bali. Walaupun sektor ini telah berkembang sangat cepat di beberapa kabupaten/kota, namun masih mempunyai potensi cukup tinggi untuk dikembangkan terhadap: (1) kebudayaan kehidupan masyarakat yang bersumber kepada adat, keindahan alam yang merupakan daya tarik utama kunjungan wisatawan asing ke Bali; (2) kemudahan-kemudahan bagi warga negara asing, seperti pembebasan visa; (3) tersedianya fasilitas angkutan darat dan laut yang cukup memadai serta fasilitas industri pariwisata, seperti hotel dan restoran, *travel agent*, dan pemandu wisata; (4) kondisi lingkungan hidup yang diwujudkan melalui keserasian hubungan antara manusia dengan Tuhan, antara manusia dengan sesamanya, dan antara manusia dengan alam; (5) adanya Bandar Udara Internasional Ngurah Rai memungkinkan adanya penerbangan langsung ke Bali oleh perusahaan penerbangan asing; dan (6) kebudayaan didukung oleh kehidupan sosial budaya yang telah berkembang di masyarakat, memiliki ciri terbuka, selektif, adaptif, dan luwes terhadap perkembangan modernisasi. Pembangunan pariwisata secara berkelanjutan, pengelolaan sumber alam, dan lingkungan hidup diarahkan agar pendaftarannya tetap memperlihatkan keseimbangan, kelestarian lingkungan. Hal ini, dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi pembangunan dan kesejahteraan generasi mendatang.

Apabila dicermati, di samping keuntungan materi yang dapat diraih, pesatnya perkembangan industri pariwisata seringkali menimbulkan berbagai tantangan baru yang tidak dapat diabaikan begitu saja. Secara kategorial, tantangan baru meliputi sektor ekonomi, lingkungan hidup, dan lingkungan sosial. Tantangan di sektor ekonomi terikat dengan apakah sektor industri pariwisata itu mampu meningkatkan kesejahteraan penduduk setempat. Sampai berapa jauh penduduk setempat dapat ikut berperan serta secara aktif dan menikmati keuntungan dalam pembangunan industri pariwisata mengingat kesiapan perorangan maupun kelembagaannya (*social adaptation*). Tantangan di bidang lingkungan hidup menyangkut besarnya modal yang harus ditanam, sehingga mendorong pengusaha untuk mengejar keuntungan materi sebesar-besarnya.

Meskipun Pariwisata Bali memang menghasilkan devisa yang cukup besar bagi Bali dan mampu meningkatkan ekonomi Bali, namun di sisi lain degradasi lingkungan fisik terus berjalan, sehingga daya dukung lingkungan fisik terus menurun. Untuk itu, sejalan dengan paradigma yang berkembang di masyarakat, muncul paradigma yang mengharuskan terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*), sehingga manajemen pemerintahan dan pembangunan terselenggara secara berdaya guna dan berhasil guna. *Good governance* ini bercirikan antara lain demokratis, desentralistik, transparan, serta pemberdayaan masyarakat. Agar berbagai kebijakan yang ada pada pemerintah diketahui masyarakat, maka kebijakan tersebut harus disosialisasikan melalui berbagai wahana dan kesempatan.

## II. Metodologi

Data yang telah terkumpul akan dianalisis dengan beberapa teknik, sebagai berikut:

### 2.1. Analisis Deskriptif Kualitatif

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar, sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja, seperti yang disarankan oleh data (Nazir, 1988: 438). Dengan menggunakan analisis deskriptif kualitatif, yaitu menggambarkan suatu fenomena kemudian mengkaitkannya dengan fenomena lain melalui interpretasi untuk dideskripsikan dalam suatu kualitas yang mendekati kenyataan (Muhajir, 2003: 39).

### 2.2. Studi Kepustakaan

Analisis data dengan mengambil dari buku, literatur, dan brosur yang relevan dengan penelitian, serta hasil penelitian terdahulu yang masih ada hubungannya untuk mendapatkan data sekunder sebagai bahan acuan, dukungan, dan perbandingan dalam penelitian yang terkait dengan penelitian.

## III. Hasil Temuan dan Diskusi

### 3.1. Pembangunan Pariwisata Berkelanjutan

Konsep pariwisata berkelanjutan pada mulanya diperkenalkan oleh *World Commission on Environment and Development* dengan melengkapi *sustainable tourism* dengan kata *development* menjadi *sustainable tourism development* yang dapat diartikan bagian dari pembangunan berkelanjutan yang memperhatikan kebutuhan saat ini dengan mempertimbangkan kebutuhan (hidup) generasi penerus di waktu yang akan datang. Arti lebih jauh, dalam pembangunan, kita hendaknya jangan menghabiskan atau menguras sumber daya pariwisata untuk jangka pendek, tetapi harus memperhatikan kelanjutan pembangunan pariwisata jangka panjang di waktu yang akan datang.

Dalam usaha mencapai pembangunan pariwisata berkelanjutan, kita semua hendaknya dapat mengubah sikap dan berkemauan keras agar apa yang kita miliki sekarang ini (untuk menarik kunjungan wisatawan sebanyak mungkin) tidak menghabiskan semua sumber daya pariwisata yang ada tanpa memperhatikan kehidupan pariwisata di waktu yang akan datang. Pendek kata, kita harus menciptakan suatu sikap hidup (*life style*) yang dapat dijadikan kekuatan dasar bagi pengembangan pariwisata di waktu yang akan datang.

Menurut Mowfort dan Munt (1998) dalam buku mereka "*Tourism and Sustainable: New Tourism in The Third World*", konsep tentang pembangunan pariwisata berkelanjutan hendaknya mencakup tiga hal yang saling terkait satu dengan yang lain, yaitu:

#### 1. *Ecological Sustainability*

Maksudnya, dalam pembangunan pariwisata berkelanjutan hendaknya selalu memperhatikan ekologi sistem dan lingkungan hidup yang sudah menjadi dasar kehidupan. Jangan melakukan perubahan yang tidak mengikuti aturan-aturan alam yang berlaku universal. Misalnya merambah hutan atau memabat hutan lindung, jelas akan

memusnahkan sumber-sumber hayati yang jelas bertentangan dengan ketahanan sistem ekologi itu sendiri.

## **2. Social Adaptability**

Maksudnya, dalam mengembangkan pariwisata hendaknya ada kesesuaian atau kesepakatan antara pihak-pihak yang mengembangkan pariwisata dengan penduduk setempat (*local people*). Sering terjadi, penduduk setempat hanya jadi penonton di kampungnya sendiri karena tidak diikutsertakan dalam pelaksanaan pembangunan pariwisata. Adaptasi sosial dalam pembangunan pariwisata justru sangat diperlukan. Bukankah penduduk di kawasan itu lebih tahu dan bahkan lebih ahli tentang bagaimana memelihara tumbuh-tumbuhan atau binatang yang sesuai dengan habitatnya.

## **3. Cultural Sustainability**

Dalam hal ini dipesankan, bila kita hendak membangun pariwisata berkelanjutan, ketahanan budaya perlu diperhatikan. Seni budaya yang dimiliki suatu bangsa adalah kekayaan (*assets*) yang harus dilestarikan dan jangan sampai terjadi pencemaran atau komersialisasi seni budaya demi dolar wisatawan. Pesan ini juga dimaksudkan, setiap bangsa yang mengembangkan pariwisata sebagai suatu industri hendaknya selalu mempertahankan kepribadian bangsa dan jangan sekali-kali ikut-ikutan dengan tingkah laku wisatawan yang datang berkunjung, seperti: berpakaian tidak sopan, minum-minuman keras, kecanduan narkoba, atau menjadi gigolo.

### **3.2. Peran Pemerintah, Industri, dan Masyarakat dalam Pengelolaan Pariwisata Berkelanjutan**

#### **3.2.1. Peran Pemerintah**

Sebagai industri perdagangan jasa, kegiatan pariwisata tidak terlepas dari peran serta pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pemerintah bertanggung jawab atas empat hal utama, yaitu; perencanaan (*planning*) daerah atau kawasan pariwisata, pembangunan (*development*) fasilitas utama dan pendukung pariwisata, pengeluaran kebijakan (*policy*) pariwisata, serta pembuatan dan penegakan peraturan (*regulation*). Berikut ini adalah penjelasan mengenai peran-peran pemerintah dalam bidang pariwisata tersebut:

#### **1. Perencanaan Pariwisata**

Pariwisata merupakan industri yang memiliki kriteria-kriteria khusus, mengakibatkan dampak positif dan negatif. Untuk memenuhi kriteria khusus tersebut, memaksimalkan dampak positif dan meminimalkan dampak negatif yang ditimbulkan sehubungan dengan pengembangan pariwisata diperlukan perencanaan pariwisata yang matang. Kesalahan dalam perencanaan akan mengakibatkan munculnya berbagai macam permasalahan dan konflik kepentingan diantara para *stakeholders*. Masing-masing daerah tujuan wisata memiliki permasalahan yang berbeda dan memerlukan jalan keluar yang berbeda pula.

Dalam pariwisata, perencanaan bertujuan untuk mencapai cita-cita atau tujuan pengembangan pariwisata. Secara garis besar perencanaan pariwisata mencakup beberapa hal penting, yaitu: (1) perencanaan pembangunan ekonomi yang bertujuan untuk memacu pertumbuhan berbagai jenis industri yang berkaitan dengan pariwisata, (2) perencanaan penggunaan lahan, (3) perencanaan infrastruktur yang berhubungan dengan jalan, bandar udara, dan keperluan lainnya seperti: listrik, air, pembuangan sampah, dan lain-lain, (4) perencanaan pelayanan sosial yang berhubungan dengan penyediaan lapangan pekerjaan, pelayanan kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan sosial, dan (5) perencanaan keamanan yang mencakup keamanan internal untuk daerah tujuan wisata dan para wisatawan.

#### **2. Pembangunan Pariwisata**

Pembangunan pariwisata umumnya dilakukan oleh sektor swasta terutama pembangunan fasilitas dan jasa pariwisata. Namun, pengadaan infrastruktur umum seperti jalan, listrik, dan

air yang berhubungan dengan pengembangan pariwisata terutama untuk proyek-proyek yang berskala besar yang memerlukan dana yang sangat besar, seperti: pembangunan bandar udara, jalan untuk transportasi darat, proyek penyediaan air bersih, dan proyek pembuangan limbah merupakan tanggung jawab pemerintah. Selain itu, pemerintah juga berperan sebagai penjamin dan pengawas para investor yang menanamkan modalnya dalam bidang pembangunan pariwisata.

### **3. Kebijakan Pariwisata**

Kebijakan merupakan perencanaan jangka panjang yang mencakup tujuan pembangunan pariwisata dan cara atau prosedur pencapaian tujuan tersebut yang dibuat dalam pernyataan-pernyataan formal, seperti: hukum dan dokumen-dokumen resmi lainnya. Kebijakan yang dibuat pemerintah harus sepenuhnya dijadikan panduan dan ditaati oleh para *stakeholders*. Kebijakan-kebijakan yang harus dibuat dalam pariwisata adalah kebijakan yang berhubungan dengan pertumbuhan ekonomi, peningkatan kesempatan kerja, dan hubungan politik terutama politik luar negeri bagi daerah tujuan wisata yang mengandalkan wisatawan manca negara. Umumnya kebijakan pariwisata dimasukkan ke dalam kebijakan ekonomi secara keseluruhan yang kebijakannya mencakup struktur dan pertumbuhan ekonomi jangka panjang. Kebijakan ekonomi yang harus dibuat sehubungan dengan pembangunan pariwisata adalah kebijakan mengenai ketenagakerjaan, penanaman modal dan keuangan, industri-industri penting untuk mendukung kegiatan pariwisata, dan perdagangan barang dan jasa.

### **4. Peraturan Pariwisata**

Peraturan pemerintah memiliki peran yang sangat penting terutama dalam melindungi wisatawan dan memperkaya atau mempertinggi pengalaman perjalanannya. Peraturan-peraturan penting yang harus dibuat oleh pemerintah untuk kepentingan tersebut adalah: (1) peraturan perlindungan wisatawan terutama bagi biro perjalanan wisata yang mengharuskan wisatawan untuk membayar uang muka (*deposit payment*) sebagai jaminan pemesanan jasa seperti akomodasi, *tour*, dan lain-lain; (2) peraturan keamanan kebakaran yang mencakup pengaturan mengenai jumlah minimal lampu yang ada di masing-masing lantai hotel dan alat-alat pendukung keselamatan lainnya; (3) peraturan keamanan makan dan kesehatan yang mengatur mengenai standar kesehatan makanan yang disuguhkan kepada wisatawan; (4) peraturan standar kompetensi pekerja-pekerja yang membutuhkan pengetahuan dan keahlian khusus, seperti: pilot, sopir, dan nahkoda.

#### **3.2.2. Peran Industri**

Kelancaran penyelenggaraan kepariwisataan sangat ditentukan oleh peranan dukungan industri pariwisata yang tidak kalah pentingnya dengan pengadaan bidang-bidang dari komponen pariwisata, seperti: hotel, tempat rekreasi, hiburan, dan perbelanjaan. Sebagaimana halnya dengan pembangunan hotel dan pusat-pusat perbelanjaan, pembangunan biro-biro perjalanan berpacu memperebutkan peluang usaha dan tempat-tempat strategis yang dapat dikuasai.

Untuk itu, yang perlu diperhitungkan adalah kehadiran pasar global yang akan membawa serta modal asing dan tenaga kerja asing dengan manajemen asingnya yang telah siap untuk bersaing dalam pasar global yang cenderung saling memangsa, di mana yang kuat akan memangsa yang lemah. Kekuasaan pun nantinya tanpa peningkatan kualitas cenderung diperalat, tidak lagi sebagai pengatur namun justru akan diatur oleh berbagai kepentingan dalam persaingan bebas yang cenderung liar.

Dari kondisi yang ada, kelemahan yang paling mengecewakan dari sebagian besar industri adalah kualitas penguasaan materi budaya yang masih rendah. Kebudayaan daerah yang lahir dari hubungan manusia dengan lingkungan alamnya belum ditemukenali dengan kekrabannya, sehingga bentuk-bentuk perwujudannya belum dipahami dengan baik dan benar, demikian pula unsur-unsur kebudayaan lokal, seperti: bahasa budaya, sistem teknologi

mata pencaharian, sistem kekerabatan masyarakatnya, religi, dan keseniannya yang filosofis konseptual dengan perjalanan sejarah budayanya yang teramat sangat panjang.

Kesiapan untuk menerima kedatangan pasar global di sektor pariwisata sebagaimana sektor lainnya memang masih memerlukan peningkatan kualitas sumber daya manusianya terutama kualitas moral spiritual sebagai jatidiri dan wawasan budaya sebagai unggulan bidang profesi. Kenyataannya, sejumlah hotel dan bidang-bidang usaha lainnya mendatangkan tenaga kerja asing terutama untuk bidang manajemen dan bidang-bidang strategis lainnya. Dalam pasar global, peran Bali sebagai pintu dunia menjadikan biro perjalanan sangat menentukan keberhasilan atau gagalnya sektor pariwisata dengan komponen-komponennya. Untuk kelancarannya, rasio ideal antara transportasi darat, laut, dan udara perlu diperhitungkan secermat mungkin dari kecenderungan dan pola persebarannya juga prasarana dan sarana yang mendukung. Bandara dan dermaga dengan lintas penerbangannya dan pelayarannya yang sesuai dengan kedatangan dan tujuan wisatawan dengan kecenderungan perubahan formasi keteraturan dan musiman.

Bagi Bali dengan tempat-tempat kunjungan wisatawannya yang relatif dekat, di mana pulaunya dapat dikelilingi dalam sehari namun tempat-tempat kunjungan wisatawan sangat padat dan tersebar di seluruh kawasannya, jaringan transportasi seharusnya dapat dibangun dengan kualitas dan kuantitas yang memadai mampu menampung kiprah global yang segera akan digelar di pulau yang telah padat dan semakin memadat cenderung melampaui daya tampung lingkungan buatan dan daya dukung lingkungan alamnya. Topografi bentang alamnya yang kaya dengan aliran sungai, rawa, jurang, dan berbagai tipologi geologinya menjadikan jaringan jalan yang berliku dengan tikungan-tikungan dan tanjakan-tanjakan tajam.

### 3.2.3. Peran Masyarakat

Masyarakat merupakan salah satu pilar utama dalam pengembangan pariwisata, karena pada dasarnya pilar pariwisata itu terdiri dari pemerintah, industri, dan masyarakat, yang sering disebut tiga pilar utama pariwisata. Tugas masyarakat adalah selain senantiasa membangkitkan kesadaran tentang pentingnya pariwisata juga menumbuh-kembangkan kreativitas yang melahirkan berbagai kreasi segar yang mengundang perhatian untuk kemudian menjadi daya pikat pariwisata.

Peran serta masyarakat dalam mewujudkan pariwisata berkelanjutan mempunyai jangkauan luas. Peran serta tersebut tidak hanya meliputi peran serta para individu yang terkena peraturan dan keputusan administratif, akan tetapi meliputi pula peran serta kelompok dan organisasi dalam masyarakat.

Peran serta yang efektif dapat melampaui kemampuan orang per orang, baik dari sudut kemampuan keuangan maupun dari sudut kemampuan pengetahuannya, sehingga peran serta lembaga adat yang hidup secara berkelompok dan organisasi sangat dibutuhkan. Adapun pokok-pokok pikiran yang melandasi perlunya peran serta masyarakat adalah:

1. Memberikan informasi kepada pemerintah, khususnya pengetahuan masyarakat setempat dan dalam proses pengambilan keputusan pemerintah akan dapat meningkatkan kualitas keputusan tersebut. Dengan demikian, hal tersebut akan dapat meningkatkan kualitas tindakan negara dalam melindungi warga dan lingkungan tempat hidupnya.
2. Meningkatkan kesediaan masyarakat menerima keputusan, sehingga masyarakat tidak merasa selalu sebagai obyek dan pasrah, dan dalam proses pengambilan keputusan akan banyak mengurangi kemungkinan timbulnya pertentangan, asalkan peran tersebut dilakukan secara *fair* dan transparan.
3. Membantu perlindungan hukum. Apabila keputusan diambil berdasarkan keberatan-keberatan yang diajukan oleh masyarakat, maka dalam banyak hal tidak akan ada keperluan untuk mengajukan perkara ke pengadilan atau masyarakat main hakim sendiri.

4. Mendemokratisasikan pengambilan keputusan. Walaupun kita mempunyai wakil rakyat namun demokrasi dengan sistem perwakilan adalah salah satu bentuk demokrasi, bukan satu-satunya. Sistem perwakilan tidak menutup bentuk-bentuk demokrasi langsung dan bukanlah masyarakat atau sekelompok warga masyarakat yang sesungguhnya mengambil keputusan namun mereka lebih berperan serta pada tahap-tahap persiapan pengambilan keputusan.

#### **IV. Kesimpulan**

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa perkembangan pariwisata berkelanjutan dapat tercapai dengan baik apabila peran dari pemerintah daerah, peran dari industri pariwisata, dan peran dari masyarakat dapat berjalan secara baik, sehingga pengelolaan dan pengembangan pariwisata budaya, khususnya di Bali yang menjadikan budaya sebagai acuannya dan Agama Hindu sebagai rohnya dapat berkualitas, berkelanjutan, dan seimbang, baik untuk alam/lingkungan, untuk budaya, untuk kehidupan spiritual, untuk kehidupan keseharian masyarakat, dan untuk peningkatan ekonomi kerakyatan.

#### **Daftar Pustaka**

- Ardika, Wayan. 2003. *Pariwisata Budaya Berkelanjutan (Refleksi dan Harapan di Tengah Perkembangan Global)*. Denpasar: Unud–Program Studi Magister (S2) Kajian Pariwisata.
- Bungin, Burhan. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Darsoprajitno, Soewarno. 2002. *Ekologi Pariwisata*. Bandung: ANGKASA.
- Gelebet. 1999. *Pariwisata Berkelanjutan Menurut Perspektif Orang Bali (Pariwisata, Pura, dan Pasar)*. Denpasar: Pusat Penelitian Kebudayaan dan Kepariwisata, Unud.
- Inskeep, Edward, 1991. *Tourism Planning as Integrated and Sustainable Development Approach*. Van Nostrand Reinhold. USA
- Pitana, I Gede, dkk. 2000. *Daya Dukung Bali Dalam Pariwisata (Kajian dari Aspek Lingkungan dan Sosial Budaya)*, Denpasar: Unud–Bappeda Provinsi Bali.
- Pitana, I Gede. 2005. *Sosiologi Pariwisata*. Yogyakarta: Andi Offset
- Suarnatha. 1999. *Pariwisata Berkelanjutan Menurut Perspektif Orang Bali (Industri Pariwisata dan Upaya Menghadapi Dampak Negatifnya dalam rangka Mewujudkan Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan)*. Denpasar: Pusat Penelitian Kebudayaan dan Kepariwisata, Unud.
- Sutrisno, 1999. *Pemberdayaan Masyarakat*. Accessed on Pebruari 2013  
<https://alliameisitha.wordpress.com/2013/peran-pemerintah-dalam-pembangunan-pariwisata/>