

Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata Di Provinsi Kalimantan Timur

Muhamad Japri , Sitti Aisyah, Ria Trisnomurti, Solikin
 Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Awang Long Samarinda
 jalanbugis49@gmail.com

Article Info	Abstract
<p>Article History</p> <p>Received: April 30, 2020</p> <p>Accepted: June 30, 2020</p> <p>Keywords: Implementation of Policy, Tourism, Apparatus Readiness, Province of Kalimantan Timur</p>	<p>Tourism is a service trade industry that has a complex regulatory mechanism because it includes the arrangement of the movement of tourists from their home country to return to their home countries. To be able to achieve the success of tourism development, cross-sectoral support programs are required which is a program that is expected to be carried out by various agencies / other institutions that will help determine the success of cultural development and tourism. This study aims to (a) know and review the implementation of tourism development policy in East Kalimantan Province and (b) know and review the readiness of government officials in implementing the program. Research methods in the form of empirical legal research using primary and secondary data support and utilizing persuasive approaches in the form of interviews. The results show that the implementation of tourism development policy favors nature conservation and the strategies used in attracting tourists to East Kalimantan. Obstacles often faced by the East Kalimantan Provincial Government in implementing tourism development policies include the lack of seriousness of local and municipal governments to support the work programs of the Tourism Office.</p>

ABSTRAK

Pariwisata merupakan industri perdagangan jasa yang memiliki mekanisme pengaturan yang kompleks karena mencakup pengaturan pergerakan wisatawan dari negara asalnya hingga kembali ke negara asalnya. Untuk dapat mencapai keberhasilan pembangunan pariwisata diperlukan program pendukung lintas sektoral yang merupakan program yang diharapkan dilakukan oleh berbagai instansi/lembaga lain yang akan ikut menentukan keberhasilan pembangunan kebudayaan dan pariwisata. Penelitian ini bertujuan untuk (a) mengetahui dan mengkaji implementasi kebijakan pengembangan pariwisata di Provinsi Kalimantan Timur dan (b) mengetahui dan mengkaji kesiapan aparatur pemerintah dalam melaksanakan program tersebut. Metode penelitian berupa penelitian hukum empiris menggunakan dukungan data primer dan sekunder serta memanfaatkan pendekatan persuasif berupa wawancara. Hasil menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengembangan pariwisata berpihak pada pelestarian alam dan strategi-strategi yang digunakan dalam menarik wisatawan ke Kalimantan Timur. Kendala yang sering dihadapi oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dalam melaksanakan kebijakan pengembangan pariwisata antara lain adalah kurang seriusnya pemerintah daerah dan kota untuk mendukung program kerja Dinas Pariwisata. Selain itu kendala juga terdapat pada masyarakat yang terkadang tidak taat dengan aturan.

Kata Kunci : Implementasi Kebijakan, Pariwisata, Kesiapan Aparatur, Provinsi Kalimantan Timur



LATAR BELAKANG

Dewasa ini kita sedang dihadapkan pada kondisi masyarakat dunia dan masyarakat Indonesia yang sedang mengalami perubahan menghadapi tata hubungan antar bangsa yang semakin terbuka dan bebas. Hal ini mendorong perlunya perubahan tatanan kehidupan masyarakat Indonesia. Arus informasi budaya yang datang dari luar semakin meningkat dan tidak dapat dicegah sehingga apabila tidak waspada, dikhawatirkan akan dapat mengancam ketahanan budaya bangsa. Oleh karena itu, upaya untuk memperkuat ketahanan budaya menjadi salah satu tugas penting dalam pembangunan kebudayaan dan pariwisata.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas), khususnya Bab VII tentang Pembangunan Sosial dan Budaya ditetapkan bahwa pembangunan kebudayaan dan pariwisata dilaksanakan melalui Program Pelestarian dan Pengembangan Kebudayaan dan Program Pengembangan Pariwisata. Tujuan Program Pelestarian dan Pengembangan Kebudayaan adalah untuk menanamkan nilai-nilai budaya bangsa dalam rangka menumbuhkan pemahaman dan penghargaan masyarakat kepada warisan budaya bangsa, keragaman budaya dan tradisi, meningkatkan kualitas berbudaya masyarakat, menumbuhkan sikap kritis terhadap nilai-nilai budaya dan memperkokoh ketahanan budaya.

Visi Pembangunan Kebudayaan dan Pariwisata adalah: "Terwujudnya kebudayaan dan pariwisata yang maju, dinamis dan berwawasan lingkungan yang mampu mencerdaskan kehidupan bangsa serta meningkatkan peradaban, persatuan dan persahabatan antar bangsa". Indonesia memiliki sumber daya alam dan sumber daya manusia yang cukup besar sebagai modal dasar pembangunan dan perkembangan kebudayaan dan kepariwisataan. Modal dasar tersebut apabila dikelola dan direncanakan dengan baik dan terarah akan mempunyai peranan yang besar dalam menunjang pencapaian tujuan nasional, yakni meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, memperluas dan meratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, memperkenalkan dan mendayagunakan objek dan daya tarik wisata serta memupuk rasa cinta tanah air dan mempererat persahabatan antar bangsa.

Masa kolonialisasi yang lebih dari 350 tahun menyebabkan Indonesia mengalami involusi budaya¹ dan mewariskan budaya pasif dan nrimo. Masa Pasca Kolonialisasi juga tidak memperbaiki keadaan bahkan sebagian yang pada masa kerajaan dan penjajahan belum mendapat kesempatan mobilisasi ke atas, pada saat mereka mendapatkannya malah ikut memperkokoh sistem nilai elit birokrasi.² Dengan demikian, perjalanan budaya selama beratus-ratus tahun tersebut tidak mewariskan etos kerja yang kuat kepada masyarakat Indonesia.

¹ Umar Khayam, 1991, *Transformasi Budaya Kita*, dalam Menerawang Masa Depan Ilmu Pengetahuan, Teknologi dan Seni: Dalam Perkembangan Budaya Masyarakat Bangsa Indonesia, Penerbit ITB, Bandung, hlm. 79

² *Ibid*

Indonesia bukannya tidak memiliki prinsip-prinsip yang bisa membangun etos kerja yang baik. Sebut saja prinsip “*sepi ing pamrih rame ing gawe*” (giat bekerja tanpa pamrih) dalam budaya Jawa yang memiliki makna yang sangat dalam. Namun derasnya pengaruh budaya luar melibas prinsip-prinsip tersebut sebelum sempat mengakar kembali di dalam masyarakat Indonesia setelah beratus tahun perjalanan sejarah bangsa Indonesia yang tidak mendukung.³

Melihat kondisi tata nilai budaya kita yang tidak mendukung maka untuk dapat berkiprah dalam pariwisata fleksibel yang merupakan suatu fenomena teknologi, mau tidak mau harus diiringi dengan pembangunan budaya masyarakat Indonesia⁴ agar dapat mencapai kemampuan-kemampuan yang diperlukan. Oleh karena itu, perubahan-perubahan yang terjadi di dalam masyarakat kita di masa yang akan datang tidak lagi kita harapkan sebagai proses alamiah, melainkan sebagian terbesar terjadi karena hasil perencanaan sosial budaya.⁵

METODOLOGI

A. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang mengutamakan penelitian lapangan untuk memperoleh data primer. Untuk menunjang dan melengkapi data, maka dilakukan penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan cara penelitian kepustakaan untuk memperoleh data sekunder.

B. Jenis dan Sumber Data

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah:

- a. Data Primer, adalah data yang diperoleh dari penelitian lapangan dengan cara wawancara dan mengajukan daftar pertanyaan kepada narasumber penelitian
- b. Data Sekunder, adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang merupakan bahan-bahan hukum yang terdiri dari:⁶
 - 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari :
 - a) Undang-Undang Dasar 1945
 - b) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang
 - c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
 - d) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas)

³ Wiwien Tribuwani, 1997, *Pergeseran Paradigma Sistem Produksi dan Budaya Masyarakat Indonesia, Tinjauan Terhadap Industri Pariwisata Indonesia*, dalam *Pariwisata Indonesia Berbagai Aspek dan Gagasan Pembangunan*, Pusat Penelitian Kepariwisata Lembaga Penelitian ITB, Bandung, hlm. 83

⁴ Astrid S. Susanto, 1991, *Masalah Teknologi dan Sosial Budaya Dalam Pengembangan Budaya Masyarakat Bangsa Indonesia*, Dalam *Menerawang Masa Depan Ilmu Pengetahuan, Teknologi dan Seni: Dalam Perkembangan Budaya Masyarakat Bangsa Indonesia*, Penerbit ITB, Bandung, hlm. 125

⁵ Jakob Oetama, 1991, *Transformasi Kebudayaan: Ilmu, Teknologi, Seni*, dalam *Menerawang Masa Depan Ilmu Pengetahuan, Teknologi dan Seni: Dalam Perkembangan Budaya Masyarakat Bangsa Indonesia*, Penerbit ITB, Bandung, hlm. 64

⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13

- e) Peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan kejelasan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku literatur, makalah, artikel, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.
- 3) Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari :
 - a) Kamus Umum Bahasa Indonesia
 - b) Kamus Hukum
 - c) Kamus Inggris-Indonesia
 - d) Ensiklopedia

C. Teknik Pengumpulan Data

- a. Wawancara, yaitu melakukan tanya jawab secara langsung dengan subjek penelitian (narasumber dan responden) tentang permasalahan dalam penelitian ini dengan menggunakan pedoman wawancara
- b. Daftar pertanyaan, yaitu menyampaikan daftar pertanyaan secara tertulis kepada subjek penelitian (narasumber dan responden) tentang permasalahan dalam penelitian ini.
- c. Studi dokumen, yaitu dengan cara mempelajari, mengkaji dan menelaah bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier.

D. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan mengambil lokasi di Provinsi Kalimantan Timur.

E. Teknik *Sampling*

Pengambilan sampel dilakukan dengan teknik *non random sampling*, yaitu teknik pengambilan sampel dengan tidak memberikan kesempatan yang sama kepada anggota populasi yang dipilih untuk dijadikan sampel. Adapun jenis pengambilan sampel yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah *purposive sampling*, yaitu pengambilan sampel yang dilakukan dengan cara menetapkan calon responden berdasarkan kriteria tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya.

PEMBAHASAN

A. Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata di Provinsi Kalimantan Timur

Perkembangan sektor pariwisata ini di satu sisi memberikan keuntungan ekonomis yang cukup tinggi. Keuntungan ekonomis ini membawa pengaruh pada pendapatan negara secara umum dan kesejahteraan masyarakat sekitar secara khusus. Kehadiran wisatawan dapat diartikan sebagai kehadiran rezeki bagi sejumlah orang mulai para pemandu wisata, tukang becak, sampai dengan para pedagang. Dengan demikian, sektor pariwisata bukan sekedar memberikan keuntungan bagi pelaku-pelaku bidang pariwisata melainkan juga memberikan keuntungan sektor-sektor lain di luar pariwisata.

Namun, karena tuntutan untuk mencari keuntungan ekonomi semata, ada sejumlah hal yang pada akhirnya terkorbankan atau tidak diperhatikan. Misalnya

saja, karena tuntutan penyediaan penginapan bagi para wisatawan, sejumlah tempat dibongkar untuk mendirikan hotel. Karena tuntutan pengembangan pariwisata terjadi pembebasan tanah besar-besaran. Akibatnya, pola hidup dan perilaku sejumlah anggota masyarakat di sekitar obyek wisata menjadi menyimpang dari pola hidup dan perilaku budaya aslinya. Bahkan banyak di antara mereka rela mengorbankan etika dan sopan santun demi “keuntungan finansial”. Misalnya saja, banyak orang berusaha keras merayu para wisatawan untuk membeli produk atau souvenir tertentu dengan harapan orang tersebut memperoleh “bonus” dari para penjualnya.

Jika kecenderungan-kecenderungan tersebut tidak segera diatasi, ada kemungkinan sektor pariwisata mengalami stagnasi, bahkan kemunduran. Hal itu disebabkan karena para wisatawan tentu saja akan mengkomunikasikan pengalaman pahit tertentu pada teman-temannya. Lama kelamaan jumlah wisatawan akan berkurang. Hal itu mengakibatkan mundurnya sektor pariwisata. Tantangan terbesar yang harus dihadapi dalam pengembangan kepariwisataan Indonesia adalah akan segera diberlakukannya globalisasi di segala sektor, yang secara bertahap akan dimulai dengan pemberlakuan AFTA pada tahun 2003 yang dilanjutkan dengan APEC pada tahun 2010. Kondisi ini akan memberikan akibat dan dampak langsung terhadap proses pembangunan kepariwisataan dan industri pariwisata. Proteksi pemerintah terhadap industri pariwisata yang melahirkan *infant industry* tidak akan dapat dinikmati lagi oleh sektor swasta. Dalam kaitan inilah terlihat betapa pentingnya kesiapan SDM pariwisata.

Bentuk-bentuk tantangan globalisasi terhadap sektor pariwisata mencakup faktor-faktor sebagai berikut:

1. Mutu Produk

Pada dasarnya produk wisata meliputi tiga unsur, yaitu alam, budaya, serta buatan. Ketiga unsur produk tersebut tidak secara otomatis dimiliki oleh negara destinasi wisatawan. Kondisi daya tarik wisata saat ini, dalam konteks global negara-negara ASEAN (khususnya Indonesia), memiliki banyak kesamaan, yaitu masih tergantung pada keindahan alam, kecuali Singapura yang merupakan negara industri dan perdagangan yang kekuatannya justru terletak pada aset yang bersifat buatan. Kegiatan pariwisata sosial (*social tourism*) masih baru merupakan unsur pendukung karena pada kenyataannya: 1) persentase motivasi berwisata atas daya tarik alam masih dominan, dan 2) negara-negara berkembang yang pada umumnya masih sedang mencari bentuk dalam pembangunan nasionalnya belum cukup mampu untuk mengeksplorasi secara khusus dan detail atas aspek-aspek yang bersifat sosial karena beberapa konsideran yang mempengaruhinya, seperti stabilitas politik dan ekonomi, kesenjangan tingkat kesejahteraan masyarakat yang masih tinggi, kesiapan infrastruktur dan sebagainya.

2. Mekanisme Pasar

Mekanisme pasar akan menentukan dan mengatur siapa yang terbaik di antara masing-masing negara dengan segala komoditas dan produk pelayanan terbaik yang dimilikinya. Peran dan campur tangan pemerintah dalam mengatur mekanisme pasar cenderung semakin kecil. Oleh karena itu peran sektor privat

dituntut untuk semakin berkualitas dengan segala kemampuannya agar dapat bertarung di pasar bebas tersebut.

3. Akses Informasi

Kemajuan teknologi yang memungkinkan manusia untuk menyalurkan segala bentuk keinginannya telah menjadikan dunia sebagai suatu tempat yang tanpa batas. Meluasnya jaringan internet secara massal akan menciptakan mekanisme informasi yang lengkap. Masukan informasi yang lengkap tentunya akan menyebabkan para wisatawan semakin mudah untuk menyeleksi kawasan-kawasan yang akan mereka kunjungi. Namun demikian di sisi lain, bagi para produsen, kondisi ini justru mengakibatkan naiknya tingkat kompetisi di antara sesama negara destinasi. Hanya negara yang mampu menginformasikan keunggulan produk pariwisatanya secara tepat sasaran dan mampu mengantisipasi kecenderungan pasarlah yang akan unggul dalam persaingan global tersebut.

Sebagai gambaran, hingga tahun 1994 Indonesia baru memiliki 7 kantor PPPI di luar negeri yang berfungsi sebagai *marketing intellegences* di samping juga berperan sebagai salah satu ujung tombak pemasaran pariwisata nasional. Jumlah ini jauh lebih sedikit apabila dibandingkan dengan Filipina (10 kantor), Singapura (16 kantor), Thailand (11 kantor), serta Malaysia (13 kantor).

4. Daya Saing

Aspek daya saing merupakan cerminan kesiapan dan kemampuan produk wisata serta penguasaan terhadap pasar dan informasi yang diformulasikan secara tepat pada strategi dan program pengembangan pariwisata. Faktor-faktor yang memperlihatkan daya saing kepariwisataan Indonesia antara lain:

- a. Peta pendapatan: dalam lima tahun terakhir peringkat pertama pendapatan nasional negara-negara Asean dipegang oleh Singapura, yaitu sebesar 32,73% dari total pengeluaran wisatawan di Asean. Posisi Indonesia pada peringkat ke-3 atau sebesar 18,88%.
- b. Peta jumlah wisatawan: secara kuantitas Malaysia pada posisi pertama sebesar 29,5% sementara Indonesia pada urutan ke-4 (9,98%)
- c. Peta asal wisatawan: Thailand adalah Jepang dan Eropa, Malaysia adalah Singapore, Singapore adalah Jepang dan Eropa, Filipina adalah Amerika Utara dan Indonesia adalah Singapura
- d. Peta lama tinggal: Filipina menduduki peringkat pertama (11,5 hari) dan Indonesia pada urutan ke-2 (10,5 hari).

B. Kesiapan Aparatur Pemerintah dalam Melaksanakan Program Pengembangan Pariwisata di Provinsi Kalimantan Timur

Kecenderungan dan perkembangan baru dalam dunia kepariwisataan yaitu tumbuhnya minat wisatawan global, regional dan nasional untuk kembali ke alam (*back to nature*). Hal tersebut menunjukkan adanya peningkatan penghargaan dan penghayatan wisatawan terhadap alam dan lingkungannya.

Dalam menjalankan perannya, industri pariwisata harus menerapkan konsep dan peraturan serta panduan yang berlaku dalam pengembangan pariwisata agar mampu mempertahankan dan meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan yang nantinya bermuara pada pemberian manfaat ekonomi bagi industri pariwisata

dan masyarakat lokal. Industri pariwisata yang sangat berperan dalam pengembangan pariwisata adalah, biro perjalanan wisata, hotel dan restoran. Selain itu juga didukung oleh industri pendukung pariwisata lainnya.

Ada banyak cara sebenarnya untuk memajukan pariwisata negara kita. Memang untuk memajukan pariwisata budaya bukan hanya tugas pemerintah tetapi juga masyarakat. Namun tentunya Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, serta Dinas Pariwisata di seluruh daerah di Indonesia, sebagai instansi pemerintah yang bertugas memajukan kebudayaan dan pariwisata Indonesia, memiliki tanggung jawab yang lebih besar. Pertama, Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata sesuai dengan fungsinya yang hanya sebagai perumus kebijakan, harus berani dan tegas menentukan konsep, visi, dan misi pariwisata budaya Indonesia.

Kedua, sesuai dengan semangat otonomi daerah yang menyerahkan tugas pengembangan kebudayaan dan pariwisata kepada Dinas Pariwisata di masing-masing daerah, maka Dinas Pariwisata harus benar-benar menangkap pelimpahan tugas dan wewenang itu sebagai peluang untuk memajukan masyarakat di daerahnya.

Ketiga, para pengamat pariwisata dan budaya sudah saatnya untuk lebih mengutamakan kajian dan penelitian yang merekomendasikan bagaimana memajukan kebudayaan dan pariwisata Indonesia dibandingkan dengan kajian dan penelitian yang selalu memberikan kritik yang belum tentu konstruktif terhadap kebijakan pembangunan pariwisata dan budaya.

Keempat, peran serta masyarakat dalam pembangunan sentra budaya di masing-masing daerah harus diutamakan. Misalnya, kelompok kebudayaan dan kesenian yang akan dipentaskan harus bergiliran dan tidak dimonopoli oleh kelompok kesenian tertentu saja.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian baik penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, serta analisis dan pembahasan yang telah penulis lakukan pada bab-bab terdahulu, berikut disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Sejauh ini implementasi kebijakan pengembangan pariwisata dapat dilihat dari aturan-aturan yang berpihak pada pelestarian alam dan strategi-strategi yang digunakan dalam menarik wisatawan ke Kalimantan Timur. Masyarakat banyak yang ikut berpartisipasi dalam pengembangan pariwisata, khususnya dalam kepatuhan masyarakat terhadap aturan yang pada dasarnya juga untuk pariwisata daerahnya masing-masing. Kendala yang sering dihadapi oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dalam melaksanakan kebijakan pengembangan pariwisata antara lain adalah kurang seriusnya pemerintah daerah dan kota untuk mendukung program kerja Dinas Pariwisata.
2. Kesiapan aparatur pemerintah dalam melaksanakan program pembangunan pariwisata di Kalimantan Timur terbilang cukup siap, namun mungkin butuh ditingkatkan dalam bentuk promosi daerah dan pembangunan infrastruktur

daerah yang lebih menarik wisatawan, baik itu dari sisi transportasi maupun tempat wisata karena daerah Kalimantan Timur yang luas sehingga membutuhkan alat transportasi yang memadai.

REFERENSI

- Astrid S. Susanto, 1991, *Masalah Teknologi dan Sosial Budaya Dalam Pengembangan Budaya Masyarakat Bangsa Indonesia*, Dalam Menerawang Masa Depan Ilmu Pengetahuan, Teknologi dan Seni: Dalam Perkembangan Budaya Masyarakat Bangsa Indonesia, Penerbit ITB, Bandung, hlm. 125.
- Jakob Oetama, 1991, *Transformasi Kebudayaan: Ilmu, Teknologi, Seni*, dalam Menerawang Masa Depan Ilmu Pengetahuan, Teknologi dan Seni: Dalam Perkembangan Budaya Masyarakat Bangsa Indonesia, Penerbit ITB, Bandung, hlm. 64.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13
- Umar Khayam, 1991, *Transformasi Budaya Kita*, dalam Menerawang Masa Depan Ilmu Pengetahuan, Teknologi dan Seni: Dalam Perkembangan Budaya Masyarakat Bangsa Indonesia, Penerbit ITB, Bandung, hlm. 79
- Wiwien Tribuwani, 1997, *Pergeseran Paradigma Sistem Produksi dan Budaya Masyarakat Indonesia, Tinjauan Terhadap Industri Pariwisata Indonesia*, dalam Pariwisata Indonesia Berbagai Aspek dan Gagasan Pembangunan, Pusat Penelitian Kepariwisata Lembaga Penelitian ITB, Bandung, hlm. 83