

**PENGEMBANGAN  
SDM PARIWISATA DAERAH:  
Agenda Kebijakan untuk Pembuat Kebijakan**

*Hendrie Adji Kusworo dan Janianton Damanik*

**Abstract**

*The sustainability of the currently impressive growth of tourism industry in Indonesia is threatened by bureaucratic incompetence of the increasingly decentralized governance. The old-fashioned bureaucracy responsible for dealing with tourism at the local level would be unable to meet high standard of tourism industry set out at international level, unless human resource within local bureaucracy is qualitatively improves to meet the demand of international market. Local governments should put gear on improving tourism policy making by improving tourism-related bureaucracy.*

**Kata-kata kunci:** *pariwisata; otonomi daerah; sumberdaya manusia*

Di tengah tuntutan yang semakin tinggi terhadap perlunya peningkatan kinerja sektor pariwisata agar dapat memenuhi pencapaian target-target ekonometrik, terasa bahwa pembenahan sumber daya manusia dan birokrasi belum kuat disuarakan. Terdapat kesan yang

---

*Hendrie Adji Kusworo* adalah dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, serta Kepala Pusat Studi Pariwisata pada Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. *Janianton Damanik* adalah dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sumatra Utara, Medan.

cukup menonjol bahwa perhatian kita terutama masih bertumpu pada aspek kuantitatif, yakni seberapa besar devisa, kesempatan kerja, kunjungan wisatawan dan sebagainya (Brohman, 1996), sementara aspek kualitatif yang antara lain dilihat dari perubahan positif mutu sumberdaya manusia cenderung diabaikan. Hal ini sebenarnya bertentangan dengan tujuan logika yang mendasari pembangunan pariwisata itu sendiri, bahwa target-target ekonomi tersebut hanya dapat dicapai jika persoalan sumberdaya manusia lebih dulu ditangani.

Meskipun diakui bahwa akhir-akhir ini perhatian pada perlunya pembenahan sektor sumber daya manusia semakin besar, kelemahan yang elementer-paling tidak di tataran implementasi-masih banyak ditemukan. Kebijakan pengembangan sumberdaya manusia sektor pariwisata terlalu berat sebelah ke penanganan *front liners* (industri). Harus diakui bahwa strategi ini memiliki keunggulan karena sasaran yang dipilih adalah menciptakan mutu pelayanan yang sesuai dengan standar industri pariwisata internasional. Namun demikian, pengalaman menunjukkan bahwa pembenahan sumberdaya manusia yang terfokus pada *front liners* tanpa memperhatikan sumberdaya birokrasi tidak dapat menghasilkan kualitas produk pariwisata yang sesuai dengan tuntutan pasar.

Sebaliknya, perhatian terhadap penyusunan strategi, persoalan-persoalan manajemen dan perencanaan kepariwisataan merupakan kebutuhan yang mendesak (bandingkan Inskip, 1994) karena sesungguhnya di sinilah titik-tolak perjalanan industri pariwisata itu. Hal imperatif bagi produk wisata apapun yang ditawarkan ke pasar internasional adalah bahwa produk tersebut dihasilkan oleh suatu analisis dan kebijakan mendalam atas berbagai variabel permintaan, penawaran dan lingkungan. Persoalan seperti ini tentu saja tidak dapat dibebankan atau ditangani semata oleh sumberdaya manusia di tingkat *front liners*, melainkan oleh manajer dan perencana pembangunan kepariwisataan.

Oleh karena itu pembicaraan tentang masalah pengembangan sumber daya manusia pariwisata, apalagi dalam konteks perdagangan bebas, seharusnya juga diarahkan pada pembenahan sumberdaya manusia di tingkat birokrasi. Berbagai kajian menunjukkan bahwa salah satu titik lemah pembangunan sektor pariwisata kita terletak pada kemampuan birokrasi yang jauh dari memadai, baik untuk menyusun perencanaan pengembangan program kepariwisataan, regulasi, sampai

koordinasi lintas-sektoral (Manajemen, 1987). Keterbatasan seperti ini jelas tidak akan mampu menghasilkan produk wisata yang berdayasaing tinggi di pasar internasional.

Sebagaimana akan diperlihatkan dalam pembahasan berikut, sektor pariwisata sebetulnya telah mengalami perkembangan yang sangat pesat dan bahkan menjadi tumpuan harapan dalam pembangunan, khususnya dalam pengumpulan devisa. Kalau kita menyelami lebih jauh bagaimana perkembangan tersebut dicapai, kita sebetulnya tidak punya alasan untuk optimis bahwa tingkat perkembangan yang telah dicapai ini akan bisa kita pertahankan. Mengapa demikian? Basis pengembangan kebijakan kepariwisataan mengalami pergeseran. Di masa lalu kebijakan kepariwisataan dilakukan oleh dan dalam kendali ketat dari pemerintah pusat. Sehubungan dengan diimplementasikannya kebijakan desentralisasi melalui UU No. 22 tahun 1999, kewenangan menyelenggarakan kebijakan kepariwisataan berada di tingkat lokal. Sementara itu, kesiapan birokrasi lokal untuk menyelenggarakan kebijakan pariwisata belum tertata dan dikembangkan secara optimal. Dalam hemat penulis, persoalan paling serius yang menghambat kinerja mesin pemerintahan dalam menyelenggarakan kebijakan pariwisata adalah ketersediaan dan pendayagunaan Sumberdaya Manusia (SDM) pariwisata.

### Pariwisata: Sektor yang Berkembang Pesat

Pemerintah Indonesia melalui amanat Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) mengharapkan sektor pariwisata dapat memainkan peran strategis sebagai sumber pendapatan dan devisa nasional, pencipta kesempatan kerja dan berusaha, sekaligus sebagai media untuk melestarikan nilai-nilai budaya. Dalam aras ini, pembangunan pariwisata terutama dilihat sebagai penggerak mesin ekonomi: pengumpul devisa, juru selamat dan paspor pembangunan (de Kadt, 1979; Lengkeek, 1997). Banyak studi menunjukkan bahwa pariwisata memainkan peranan yang sangat penting dalam meningkatkan pendapatan pemerintah dan memiliki dampak ekonomi yang positif di beberapa negara (Latham, 1994).

Penetapan pemerintah di atas tidak terlepas dari perkembangan pariwisata nasional. Jika tahun 1990 baru sekitar 2 juta wisatawan mancanegara berkunjung ke Indonesia dengan total pengeluaran

US \$ 2 milyar, maka enam tahun berikutnya angka itu naik 2,5 kali lipat atau 5 juta wisatawan mancanegara dengan total pengeluaran US \$ 6 milyar (UNDP-KMNLH, 2000). Sementara itu pada tahun 1991 tercatat sekitar 72,1 juta wisatawan nusantara melakukan perjalanan dengan pengeluaran sekitar Rp 7,1 trilyun. Jumlahnya mengalami peningkatan menjadi 100,4 juta perjalanan wisatawan nusantara pada tahun 1994 dengan total pengeluaran sekitar Rp 12,4 trilyun. Menjelang krisis ekonomi 1997, jumlah wisatawan nusantara mencapai 108,1 juta (Deparsenibud, 1999).

Meskipun sempat mengalami penurunan karena multi krisis yang terjadi sejak tahun 1997 dan tersendat serangan terhadap WTC, pertumbuhan pariwisata di Indonesia nampaknya akan semakin besar dalam tahun-tahun mendatang. Studi yang belum lama dilakukan Pusat Studi Pariwisata UGM bekerjasama dengan Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata memperkirakan bahwa jumlah wisatawan mancanegara yang akan berkunjung ke Indonesia pada tahun 2003 akan mencapai 6,46 juta (prediksi moderat) dengan pengeluaran Rp 65 trilyun. Sementara jumlah kunjungan wisatawan nusantara diperkirakan mencapai 141,54 juta (prediksi moderat) dengan pengeluaran sekitar 71 trilyun rupiah (Deparsenibud-PUSPAR UGM, 1999).

Seperti disinggung di atas, kontribusi lain pariwisata adalah penciptaan kesempatan kerja. Pada tahun 1992 WTTC (World Travel and Tourism Council) memperkirakan bahwa sektor pariwisata mempekerjakan sekitar 127 juta pekerja atau sekitar satu setiap limabelas pekerja di dunia (WTTC, 1992 dikutip oleh Hawkins, 1994). Estimasi WTO (World Tourism Organization) bahkan menunjukkan jumlah itu telah mencapai 200 juta atau satu dari setiap sepuluh pekerjaan yang tersedia (TIES, 2000). Di Indonesia, dengan menggunakan simulasi metode *National Satellite Account*, WTTC bekerjasama dengan *Wharton Economic Forecasting Associates* (WEFA), memperkirakan angka awal jumlah tenaga kerja di sektor pariwisata pada tahun 1997 sebesar 6,6 juta. Sedangkan skenario moderat proyeksi penyerapan tenaga kerja sektor pariwisata yang disusun oleh PUSPAR UGM berdasarkan tabel I-O tahun 1995 menunjuk angka 8 juta peluang kerja yang tercipta pada tahun 1998. Diperkirakan jumlah ini akan mencapai 11,1 juta pada tahun 2003 nanti, yang terdiri dari 1,9 juta kesempatan kerja langsung dan 9,2 juta lainnya merupakan kesempatan kerja tidak langsung (Deparsenibud-PUSPAR UGM, 1999).

## Tantangan: Pengembangan SDM

Kegiatan pariwisata, *state of the art* perkembangan pariwisata, apapun format dan modus pengelolaannya, merupakan sistem yang lahir dari interaksi terus menerus antara permintaan, penawaran dan lingkungan. Perubahan karakteristik psikografik dan demografik wisatawan merupakan faktor penting pada sub sistem permintaan. Dalam hal ini, minat, ekspektasi, preferensi, golongan umur, jenis kelamin wisatawan sangat mempengaruhi kecenderungan tingkat perkembangan pariwisata (Opaschowski, 1996). Di sisi lain, perubahan karakteristik produk pariwisata dan *tourism product life cycle*, merupakan penentu aspek penawaran. Sedangkan perubahan sosial, politik dan ekonomi merupakan faktor-faktor penting aspek lingkungan. Dalam hal ini berbagai kesepakatan internasional yang mengedepankan prinsip *cross border supply*, *consumption abroad*, *commercial presence* dan *presence of natural person* harus dibaca sebagai elemen lingkungan yang akan mempengaruhi kepariwisataan kita.

Ada kecenderungan yang cukup menonjol dalam kegiatan pariwisata internasional, yakni tuntutan terhadap standarisasi kualitas produk dan pelayanan wisata. Permintaan yang sangat tinggi dalam pasar wisata global adalah produk-produk langka dan unik yang bermutu tinggi (*high value production of unique commodities*). Semakin besarnya jumlah *eco-tourist* dalam pasar wisatawan internasional dapat dijadikan petunjuk fenomena itu.

Untuk merespon kecenderungan itu, maka setiap daerah tujuan wisata (destinasi) dituntut untuk mampu meningkatkan mutu sumberdaya manusia, karena sesungguhnya kualitas SDM inilah yang diyakini secara langsung akan menentukan mutu produk dan pelayanan wisata. Artinya, peningkatan kualitas SDM menjadi salah satu kunci untuk memenangkan persaingan global yang semakin kompetitif. Prasyarat untuk itu adalah sistem pendidikan dan pelatihan kepariwisataan yang mendukung (Priowirjanto, 2001), penyusunan dan penerapan standar kompetensi tenaga kerja pariwisata (Parwoto, 2001).

Harus diakui bahwa birokrasi merupakan salah satu *stakeholder* pembangunan pariwisata dan karena itu memiliki peran yang strategis untuk menentukan arah dan sasaran pembangunan pariwisata. Peran ini semakin sentral karena dalam era otonomi daerah kewenangan di dalam perencanaan, implementasi dan pengelolaan pariwisata

diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah. Implikasinya tentu saja sangat luas, terutama pada kesiapan birokrasi di daerah dalam mengimplementasikan kewenangan baru tersebut. Implikasi lainnya adalah bahwa keberhasilan pembangunan kepariwisataan nasional pada akhirnya sangat tergantung pada kemampuan birokrasi di daerah untuk mengelola sumberdaya pariwisata.

Namun masih terasa betapa kemampuan entitas birokrasi pariwisata daerah di dalam menjalankan peran strategisnya tersebut dalam perencanaan, implementasi dan manajemen pembangunan pariwisata masih terbatas. Hal ini disebabkan tidak saja oleh tugas dan kewenangan birokrasi pariwisata yang masih tumpang-tindih dengan birokrasi terkait lainnya, melainkan juga terutama oleh realitas sistem rekrutmen dan promosi di lingkungan birokrasi pariwisata yang terlalu didasarkan pada persyaratan umum dan lebih menekankan aspek administratif-formal. Artinya aspek standar kompetensi yang imperatif bagi birokrasi kepariwisataan untuk dapat menjalankan peran dan fungsi sebagai pengambil keputusan di bidang terkait dan dengan demikian menjadi kunci keberhasilan pembangunan pariwisata daerah (bandingkan Hendarti, 2001), sampai sekarang belum menjadi kriteria pemilihan pegawai dan staf di lingkungan birokrasi pariwisata.

Aksentuasi pada standar kompetensi dalam rangka rekrutmen dan promosi aparatur birokrasi pariwisata sebenarnya mempunyai pijakan yang kuat baik secara teoritik maupun di tingkat praktis. Efektifitas birokrasi pariwisata yang antara lain dapat dilihat dari sejauhmana aparat birokrasi tersebut mampu menjalankan tugas yang dibebankan oleh lembaga, sesungguhnya dapat dicapai apabila sumberdaya manusia memiliki kompetensi di bidangnya. Dalam prakteknya terlihat bahwa banyak di antara aparatur birokrasi pariwisata yang tidak mempunyai latar belakang pendidikan, keahlian atau bahkan referensi bidang pariwisata, sehingga pencapaian tujuan birokrasi sering terkendala. Sirkulasi aparatur dalam pemerintah daerah yang didasarkan pada kriteria eselonisasi jabatan dan dipandang memiliki relevansi yang rendah dengan tingkat kompetensi pada *focus of interest* birokrasi pariwisata, ikut menjadi penghambat bagi tercapainya optimalisasi tujuan lembaga tersebut di satu sisi dan pembangunan pariwisata daerah di sisi lain.

Apabila tidak segera mendapatkan penanganan, maka persoalan

ini di masa depan akan memuncak karena bersatunya tuntutan kualitas berskala internasional di satu sisi dengan keterbatasan kemampuan aparatur pemerintah daerah untuk memenuhi tuntutan itu di sisi lain. Artinya, keterbatasan kualitas sumberdaya manusia di birokrasi pariwisata menjadi satu variabel penghambat bagi kemajuan pariwisata daerah, sebab mereka tidak mampu menjalankan peran dalam pengembangan pariwisata yang adaptif dengan permintaan pasar internasional. Persoalan semakin kompleks dengan kecenderungan yang memperlihatkan semakin banyaknya sumberdaya manusia di dalam pasar tenaga kerja yang memiliki kompetensi dalam bidang kepariwisataan, namun kurang memiliki akses untuk ikut membangun birokrasi pariwisata daerah yang efektif.

Di tingkat individu, pertanyaan penting yang harus dijawab adalah mampukah mereka semua merespon dan membaca kecenderungan baru perkembangan tersebut dan menjadikannya sebagai peluang? Secara lebih spesifik, pertanyaannya adalah apakah di tengah perubahan tersebut aparatur birokrasi telah siap menjadi profesional yang memiliki sikap dan perilaku sebagai entrepreneur yang bukan saja percaya diri, berorientasi tugas dan hasil, berani mengambil resiko, memiliki jiwa kepemimpinan, orisinal, memiliki prakarsa, memiliki intuisi yang kuat dan di atas semuanya memiliki kompetensi inti (*core competencies*)?

Tantangan berikutnya adalah tuntutan perubahan peran pemerintah. Sebagaimana dipelopori oleh Bank Dunia, prinsip-prinsip *good governance* yang berarti penerapan mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan negara dan masyarakat sipil serta industri dalam suatu usaha kolektif, merupakan tantangan baru entitas birokrasi pariwisata daerah. Dalam aras ini, meskipun entitas birokrasi merupakan aktor penting dalam pembangunan pariwisata, perannya tidak boleh dominan. Kewenangan yang dijalankan oleh birokrasi harus dirumuskan melalui konsensus bersama *stakeholders* lainnya. Kolektifitas yang terdiri dari berbagai aktor itulah yang terlibat bukan saja dalam membentuk tetapi juga mengontrol dan mematuhi kewenangan yang dirumuskan.

Dalam konteks baru tersebut birokrasi dituntut untuk selain menguasai substansi dan seluk beluk kepariwisataan, juga mampu menjamin proses yang mengakomodasikan kepentingan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*). Dengan kalimat lain, birokrasi

diharuskan oleh peran barunya untuk tidak hanya mampu merumuskan kebijakan strategis dan operasional, tetapi juga menjadi dirigen yang piawai mengkoordinasi dan mensinkronisasi semua kegiatan kepariwisataan.

Dihadapkan pada kombinasi perubahan kecenderungan pariwisata internasional tersebut dengan perubahan paradigma penyelenggaraan negara menuju penyelenggaraan yang lebih demokratis di atas prinsip-prinsip *good governance*, pertanyaan penting yang harus dijawab adalah apakah birokrasi pariwisata daerah kita telah mampu menjadi fasilitator bagi industri pariwisata? Secara lebih khusus, pertanyaannya adalah mampukah birokrasi pariwisata daerah kita merumuskan kebijakan kepariwisataan yang tepat, menerapkan proses yang transparan, akuntabel, efektif dan efisien?

Di tingkat individual, secara spekulatif sebagian terbesar aparat birokrasi pariwisata daerah belum memenuhi tuntutan baru tersebut di atas. Bagaimanakah halnya di tingkat institusi?

#### Potret Potensi dan Kemampuan

Di tingkat institusi sebenarnya sudah ada gambaran yang lebih baik. Hal ini dapat dilihat dari kapabilitas daerah atau secara sempit diartikan birokrasi pariwisata di berbagai kabupaten dan kota di Indonesia dalam menangani urusan kepariwisataan. Pada tahun 1999 Departemen Pariwisata, Seni dan Budaya bekerjasama dengan PUSPAR UGM melakukan kajian terhadap kemampuan 196 kabupaten dan kota. Keseluruhan kabupaten dan kota itu berasal dari 24 propinsi di luar Lampung dan NTT. Data dikumpulkan melalui instrumen kuesioner yang dikirimkan melalui kantor pos (*mailed questionnaire*) ke seluruh dinas pariwisata (Diparda). Dari seluruh daerah (kabupaten dan kota) di Indonesia ternyata hanya 196 saja yang mengembalikan kuesioner tersebut. Jumlah ini dapat dipandang memenuhi syarat *representativeness* karena setiap propinsi diwakili oleh minimal tiga kabupaten/kota.

Pertanyaan yang ingin dijawab dalam studi itu adalah bagaimana kemampuan birokrasi pemerintah kabupaten dan kota (dengan memakai tolok-ukur tertentu) untuk merespon dan menyesuaikan diri dengan perubahan perkembangan pariwisata global dan perubahan konfigurasi penyelenggaraan negara yang mengedepankan prinsip *good governance*. Lebih jauh juga ingin diketahui potensi wisata yang dimiliki daerah

tersebut untuk mendukung perubahan-perubahan yang dimaksud.

Ada 10 indikator yang digunakan dalam kajian ini, yakni:

1. Kepemilikan dinas pariwisata
2. Kepemilikan peraturan daerah tentang pariwisata
3. Kepemilikan rencana tata ruang wilayah
4. Kepemilikan rencana induk pengembangan pariwisata daerah
5. Kepemilikan rencana pengembangan objek daya tarik wisata
6. Kepemilikan rencana Tapak
7. Median pegawai eselon III dan IV dinas pariwisata setempat dengan pegawai eselon III dan IV dinas pariwisata secara nasional
8. Median pegawai berpendidikan S1 dan S2 dinas pariwisata setempat dengan pegawai berpendidikan S1 dan S2 dinas pariwisata secara nasional
9. Median pegawai berpendidikan D3 dan sederajat dinas pariwisata setempat dengan pegawai berpendidikan D3 dan sederajat dinas pariwisata secara nasional
10. Median pegawai dinas pariwisata setempat yang berpendidikan pariwisata dengan pegawai dinas pariwisata secara nasional yang berpendidikan pariwisata (Deparsenbud dan PUSPAR UGM, 2000).

Meskipun sekilas hal ini ditujukan untuk mengukur kemampuan daerah secara umum, indikator di atas sesungguhnya juga menjadi cermin kemampuan birokrasi pariwisata, khususnya Diparda daerah itu sendiri. Dalam indikator kemampuan Diparda (kecuali indikator 1 sampai 3) sebenarnya secara implisit termasuk kemampuan institusional untuk memobilisasi sumber-sumber wisata, mempromosikan produk dan daya tarik wisata, membangun jejaring, melakukan penyuluhan wisata, dan mendorong kesadaran serta peran-serta masyarakat.

Dengan melakukan pembobotan berdasarkan skala Guttman atas kesepuluh indikator tadi, maka disusun tiga kategori kemampuan birokrasi. Kategorisasi terhadap Kabupaten dan Kota yang mengembalikan kuesiner disajikan dalam Tabel 1. Dari tabel ini terlihat bahwa daerah yang memiliki kemampuan tinggi maupun rendah tersebar di berbagai wilayah di Indonesia (tidak terkonsentrasi di kawasan tertentu).

Tabel 1 Daftar Kabupaten/Kota Menurut Potensi dan Kemampuan Birokrasinya dalam Urusan Kepariwisataaan

KEMAMPUAN	POTENSI		
	Tinggi	Sedang	Rendah
Tinggi	Toba Samosir, Medan, Kota Palembang, Cianjur, Pandeglang, Kab. Bandung, Subang, Tangerang, Karawang, Jakarta Utara, Probolinggo, Jember, Surabaya, Yogya, Sleman, Cilacap, Semarang, Banyumas, Solo, Minahasa, Makassar, Parepare	Limapuluh Kota, Solok, Padang Pariaman, Kepulauan Riau, Muara Enim, Tasikmalaya, Kota Cirebon, Kab. Cirebon, Sumedang, Kab. Lumajang, Ponorogo, Klaten, Tegal, Kebumen, Byolali, Purworejo, Magelang, Sambas, Tana Toraja, Biak Numfor, Merauke, Yapen Waropen, Maluku Tengah	Kampar, Kab. Blitar, Kulon Progo, Purbalingga, Brebes, Banjar, Kota Bitung, Kolaka, Nabire, Lombok Tengah
Sedang	Tapanuli Utara, Tapanuli Selatan, Kota Bengkulu, Kota Sukabumi, Serang, Banyuwangi, Kab. Malang, Karanganyar, Wonosobo, Kota Denpasar, Karangasem, Buleleng, Sorong, Sumbawa	Aceh Utara, Deli Serdang, Pematang Siantar, Pasaman, Padang, Sawahlunto Sijunjung, Agam, Kota P. Pinang, Musi Rawas, Bangka, Ogan Komering Ulu, Ogan Komering Ilir, Kuningan, Kota Sukabumi, Bogor, Purwakarta, Jakarta Timur, Bondowoso, Lamongan, Tuban, Kota Kediri, Ngawi, Wonogiri, Blora, Kota Magelang, Jepara, Sukoharjo, Banggai, Poso, Donggala, Kota Gorontalo, Buton, Kota Kendari, Gianyar, Tabanan, Jembrana, Bangli, Jayawijaya, Maluku Utara	Kota Sabang, Payakumbuh, Pessr Selatan, Padang Panjang, Kota Solok, Tanah Datar, Kab. Lahat, Belitang, Bengkulu Utara, Bkulu Selatan, Rejang Lebong, Majalengka, Jakarta Barat, Sumenep, Nganjuk, Magetan, Kediri, Bantul, Gunung Kidul, Pekalongan, Grobogan, Rembang, Salatiga, Pati, Temanggung, Sragen, Batang, Demak, Barito Selatan, Palangkaraya, Tabalong, Tanah Laut, Hulu Sungai Utara, Barito Kuala, Pasir, Tarakan, Berau, Maros, Takalar, Luwu, Bima

Rendah	Kota Banda Aceh, Kota Jambi, Balikpapan	Aceh Trimur, Aceh tengah, Aceh Barat, Asahan, Kerinci, Kab. Pasuruan, Kota Probolinggo, Pacitan, Kota Tegal, Kapuas, Kota Waringin Brt, Bengkayang, Sanggau, Pontianak, Klungkung, Badung, Dompu	Aceh Besar, Pidie, Simeulue, Aceh Selatan, Sawahlunto, Indragiri Hilir, Bangko, Batanghari, Tanjung Jabung, Bungo Tebo, Musi Banyuasin, Lebak, Pasuruan, Kota Mojokerto, Gresik, Pemalang, Barito Utara, Kapuas Hulu, Hulu S. Selatan, Hulu S. Tengah, Bulungan, Buol Toli-toli, Kab. Gorontalo, Mamuju, Sinjai, Lombok Timur.
--------	---	--	--

Sumber: Deparsenibud dan PUSPAR UGM, 2000.

Tabel 2 Komposisi Kemampuan Daerah dan Potensi Birokrasi Pemerintah Daerah dalam Urusan Kepariwisataaan

KEMAMPUAN DAERAH		POTENSI BIROKRASI			Jumlah
		Tinggi	Sedang	Rendah	
KEMAMPUAN DAERAH	Tinggi	22 (11,22 %)	23 (11,73 %)	10 (5,10 %)	55 (28,06 %)
	Sedang	14 (7,14 %)	40 (20,40 %)	41 (20,91 %)	95 (48,46 %)
	Rendah	3 (1,53 %)	17 (8,67 %)	26 (13,26 %)	46 (23,46 %)
Jumlah		39 (19,89 %)	80 (40,81 %)	77 (39,28 %)	196 (100,00 %)

Sumber: Deparsenibud dan PUSPAR UGM, 2000.

Pertama, bahwa hanya sebesar 28 persen dari 196 Diparda kabupaten/kota yang memiliki kemampuan tinggi dan sebagian besar atau 49 persen mempunyai kemampuan menengah, dan sebagian kecil atau 23 persen lainnya hanya berkemampuan rendah. Apabila standar kemampuan tinggi ini digunakan sebagai syarat institusional birokrasi kepariwisataan untuk memenangkan kompetisi global dan menjadi ukuran sukses penyelenggaraan *good governance*, maka terlihat betapa realitas objektif birokrasi pariwisata kita masih jauh dari kesiapan yang dibutuhkan. Artinya, hanya sebagian kecil daerah memiliki peluang yang



relatif baik untuk menembus pasar global dan menjalankan *good governance* tadi.

*Kedua*, ternyata kemampuan birokrasi pariwisata tidak saja berbeda secara nasional tetapi juga di tingkat propinsi. Hal ini tampak dari data yang menunjukkan bahwa tidak semua kabupaten/kota dalam setiap propinsi terwakili dalam kelompok daerah yang kemampuan birokrasinya tinggi. Perbedaan tersebut diduga terkait dengan realitas sejauhmana sektor pariwisata memperoleh skala prioritas yang tinggi dalam pembangunan daerah setempat.

*Ketiga*, menarik untuk diamati bahwa tidak satupun dari 9 kabupaten dan kota di Propinsi Bali yang birokrasi pariwisatanya memiliki kemampuan tinggi. Bali, atau lebih khusus lagi kabupaten seperti Tabanan, Gianyar, Bangli, Jembrana, dan Buleleng, yang memiliki usia sejarah kepariwisataan cukup lama (Noronha, 1979; Vickers, 1996) ternyata kemampuan birokrasi Dipardanya masih di bawah beberapa kabupaten/kota di luar Bali yang sebaliknya justru tergolong "belum berpengalaman dalam bidang kepariwisataan" di tingkat nasional seperti Cianjur, Subang atau bahkan Pare-Pare. Fakta ini menjelaskan bahwa perjalanan sejarah kepariwisataan yang cukup panjang di suatu daerah ternyata belum dapat menjadi garansi bagi – atau paling tidak diikuti oleh – kemampuan birokrasi yang memadai dalam urusan kepariwisataan.

*Keempat*, dari 196 daerah tersebut hanya sekitar 20 persen ( $n = 39$ ) yang memiliki potensi tinggi di sektor kepariwisataan. Hal ini menunjukkan sebenarnya hanya seperlima daerah tingkat dua di seluruh Indonesia yang berpeluang besar memasuki persaingan global, khususnya dalam urusan kepariwisataan. Lebih khusus lagi, Batam yang selama ini merupakan salah satu pintu masuk utama wisatawan mancanegara ke Indonesia ternyata tidak masuk ke dalam kategori daerah yang mempunyai potensi tinggi dalam urusan kepariwisataan. Sebaliknya justru daerah yang sangat jarang disebut dalam wacana pariwisata nasional seperti Kota Bengkulu dan Kabupaten Serang terbukti berpontensi tinggi.

*Kelima*, ada kecenderungan bahwa potensi yang tinggi tidak berkorelasi positif dengan kemampuan birokrasi. Seperti ditampilkan dalam tabel di atas, hanya 22 daerah atau 11 persen yang memiliki potensi kepariwisataan tinggi sekaligus kemampuan birokrasi pariwisata yang tinggi pula. Di samping itu, tiga daerah sebenarnya mempunyai

potensi tinggi dalam sektor kepariwisataan namun kemampuan birokrasinya tergolong rendah. Kemudian sekitar 5 persen daerah mempunyai kemampuan birokrasi tinggi tetapi potensi kepariwisataannya rendah. Daerah yang baik potensi maupun kemampuannya sama-sama rendah tercatat sebesar 13 persen.

## Penutup

Temuan di atas menunjukkan bahwa secara umum sumber daya di sektor pariwisata nasional dan lokal masih memiliki banyak kelemahan. Meskipun pada tingkat nasional kebijakan pembangunan kepariwisataan sudah lama menegaskan pentingnya kesiapan daerah, terutama dalam rangka otonomi, tampaknya realitas di lapangan masih jauh dari harapan. Meskipun temuan ini tidak dapat dijadikan sebagai bahan untuk merampatkan (menggeneralisasikan) keadaan birokrasi pemerintahan di daerah saat ini, setidaknya ia memberikan petunjuk bahwa di tengah kebutuhan profesionalisme birokrasi pemerintah untuk menyongsong era perdagangan bebas atas hampir semua komoditas dan pelaksanaan otonomi daerah, sesungguhnya tersembunyi persoalan besar yang mau tidak mau perlu mendapat penanganan serius.

Dalam konteks ini, kemampuan birokrasi untuk menangani urusan kepariwisataan terbukti belum memadai. Meskipun belum ada informasi dari hasil studi yang komprehensif untuk menemukan alasan mengapa hal itu terjadi, secara hipotetik dapat diajukan penyebabnya, yakni faktor rekrutmen di kalangan birokrasi pariwisata. Diakui atau tidak, terbukti bahwa sebagian besar birokrat di lingkungan entitas birokrasi pariwisata daerah hampir tidak memiliki latar belakang kualifikasi pendidikan dan keahlian di bidang kepariwisataan. Sebagaimana umumnya di dunia birokrasi kita, rekrutmen dan karir pejabat sangat bergantung pada pangkat dan golongan, plus loyalitas pada atasan yang relevansinya dengan kompetensi amat kabur.

Oleh karena itu, bila benar sistem rekrutmen merupakan salah satu sebab masih terbatasnya kemampuan birokrasi memfasilitasi penyelenggaraan pariwisata daerah, maka menata sistem rekrutmen dan struktur baru merupakan keniscayaan. Penataan yang dimaksud bukan saja pada struktur organisasinya, melainkan struktur profesi birokrasi. Menetapkan standar kompetensi bagi aparatur birokrasi pariwisata di berbagai level semestinya juga menjadi agenda mendesak bagi

peningkatan kapasitas SDM di tingkat birokrasi. Sambil tentu saja menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan dengan modus dan materi yang relevan.

Di era otonomi daerah ini, pemerintah daerah memiliki keperluan untuk mengagendakan peningkatan kemampuan birokrasinya. Hanya dengan pengagendaaan dan kerja keras untuk meningkatkan kemampuan ini kinerja kebijakan pariwisata yang sudah menggembirakan bisa dipertahankan. \*\*\*

#### Daftar Pustaka

- Brohman, J. (1996). 'New Directions in the Third World Tourism.' *Annals of Tourism Research*, Vol. 23 No. 1 Tahun 1996, hal. 48-70.
- De Kadt, Emanuel, (1979). *Tourism Passport to Development? Perspectives on the Social and Cultural Effects of Tourism in Developing Countries*. Diterbitkan untuk the World Bank and Unesco oleh Oxford University Press, Washington D.C.
- Deparsenibud-PUSPAR UGM, (1999). *Penyerapan Tenaga Kerja Sektor Parpostal Sampai Pelita VI dan Rencana Penyerapan Pelita VII pada Sektor Parsenibud*. Laporan Penelitian.
- Deparsenibud-PUSPAR UGM, (2000). *Rencana Teknis Standar Klasifikasi Otonomi Daerah Tingkat II Urusan Kepariwisataaan*. Laporan Penelitian.
- Deparsenibud, (2000). *Pariwisata Indonesia 1999*. Ditjenpar-Departemen Pariwisata Seni dan Budaya Republik Indonesia.
- Hendarti, T. (2001). 'Kebijakan Peningkatan Kompetensi Tenaga Kerja Bidang Pariwisata.' Makalah dalam Seminar Pariwisata yang diselenggarakan oleh *Jogja Tourism Training Center* di Yogyakarta, 21 Juli 2001.
- Latham, J., (1994). 'Forecast of International Tourism.' *Tourism Recreation and Hospitality Management* Vol. 6, John Willey and Sons, Chichester.

- Lengkeek, Jaap, (1997). *Tourism Development and Community Involvement*. (bahan diskusi tidak dipublikasikan). Wageningen Agricultural University.
- Noronha, R. (1979). 'Paradise Reviewed : Tourism in Bali.' Dalam E. de Kadt, (ed). *Tourism Passport to Development?* Oxford: Oxford University Press.
- Opaschowski, H., (1996). *Tourismus – Eine Systematische Einfuehrung*. Leske+Budrich: Opladen.
- Parwoto, W., (2001). 'Birokrasi dan Kebijakan Pariwisata Indonesia Menghadapi AFTA 2003.' Makalah dalam Seminar Pariwisata yang diselenggarakan oleh *Jogja Tourism Training Center* di Yogyakarta, 21 Juli 2001.
- Priowirjanto, G.H., (2001). 'Birokrasi dan Kebijakan Pariwisata Indonesia Menghadapi AFTA 2003.' Makalah dalam Seminar Pariwisata yang diselenggarakan oleh *Jogja Tourism Training Center* di Yogyakarta, 21 Juli 2001.
- TIES, The International Ecotourism Society, [www.ecotour.org](http://www.ecotour.org)
- UNDP-KMNLH, (2000). *Agenda 21 Sektoral, Agenda Pariwisata untuk Pengembangan Kualitas Secara Berkelanjutan*. Proyek Agenda 21 Sektoral, Jakarta.
- Vickers, A. (1996). *Bali: A Paradise Created*. Hongkong: Peripulus Edition.